



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
De heer mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Betreft: **aanbieding advies**  
Contactpersoon: **drs. M. Kruissink/drs. D. Kempers**  
Doorkiesnummer: **070-3619322**  
E-mail: **m.kruissink@minvenj.nl**  
Datum: **8 februari 2013**  
Uw kenmerk: **5738951/12/DJI**  
Ons kenmerk: **RSJ/101/1377/2013/MKr/TVV**  
Onderwerp: **Wijziging Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing van Gedetineerden (RSPOG) i.v.m. de regionale plaatsing van arrestanten**

Geachte heer Teeven,

Op 27 november 2012 heeft de RSJ uw brief ontvangen met het verzoek te adviseren over een conceptwijziging van de "Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing van Gedetineerden, in verband met het samen plaatsen van arrestanten" (uw kenmerk: 5738951/12/DJI, d.d. 20 november 2012).

### **Voorgestelde wijziging**

De voorgestelde wijziging betreft arrestanten met een strafrestant van maximaal acht weken en grijpt in op twee elementen: 1) regionale plaatsing en 2) het regime waaronder bedoelde arrestanten verblijven. Beide worden hieronder toegelicht.

Ten aanzien van regionale plaatsing: volgens het regionaliseringsbeginsel, één van de uitgangspunten van het programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW), worden gedetineerden gedurende de laatste vier maanden van hun detentie geplaatst in een penitentiaire inrichting (PI) in het arrondissement waar zij zich na detentie zullen vestigen. Het doel hiervan is een betere aansluiting tot stand te brengen tussen de gedetineerde en de ketenpartners die betrokken zijn bij diens re-integratie en nazorg. Daarmee wordt beoogd een goede overgang naar de vrije samenleving te realiseren en recidive terug te dringen.

Volgens de toelichting bij de concept-regeling is het aanbod van arrestanten in de Randstad zodanig omvangrijk dat in de randstedelijke inrichtingen onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle langverblijvende gedetineerden gedurende de laatste vier maanden van hun detentie regionaal te plaatsen. Daardoor komen de nazorg en de resocialisatie voor deze groep gedetineerden in het gedrang, aldus de toelichting.

Om deze situatie te veranderen wordt voorgesteld een deel van de gedetineerdenpopulatie, te weten arrestanten met een strafrestant van maximaal acht weken, uit te sluiten van regionale plaatsing. Op die manier vermindert de druk op de randstedelijke inrichtingen waardoor er ruimte komt voor de regionale plaatsing van langverblijvende gedetineerden tijdens de laatste vier maanden van hun detentie, aldus de toelichting.

Ten aanzien van het regime: de bedoelde arrestanten worden onder de voorgestelde regeling

geplaatst in een 'regime van beperkte gemeenschap', in tegenstelling tot het 'regime van algehele gemeenschap' dat tot op heden van toepassing is. Voor de betrokkenen zou deze wijziging betekenen dat zij een beperkt activiteitenprogramma, geen gelegenheid tot arbeid en "beperkte" re-integratieactiviteiten aangeboden krijgen.

## **Advies**

### *Advisering in context*

De Raad neemt bij dit advies een zekere reserve in acht. De voorgelegde wijziging is - hoe belangrijk ook voor de betrokken arrestanten - op zichzelf relatief beperkt. Het voorstel vindt echter plaats in de context van een heel palet aan substantiële wijzigingen in beleid en regelgeving. Het betreft onder meer de herziening van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) in verband met het programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW), de invoering van het Dagprogramma Beveiliging en Toezicht op maat (DBT) en de daaraan verbonden wijziging van de Regeling SPOG en de Regeling Tijdelijk Verlaten van de Inrichting (RTVVI). Ook is kennelijk, blijkens de toelichting bij het voorstel, een wijziging van het differentiatiestelsel in voorbereiding. In het voorstel wordt gesproken van een differentiatiestelsel dat zes doelgroepen omvat. De Raad heeft al eerder geconstateerd dat een dergelijke indeling in het programma MGW wordt gehanteerd maar wijst er op dat deze indeling geen formele status heeft zolang in de Penitentiaire beginselenwet nog enkele tientallen differentiaties worden onderscheiden.

Zonder de context van de substantiële (voorgenomen) wijzigingen erbij te kunnen betrekken, is het voor de Raad buitengewoon lastig de voorgelegde wijzigingsvoorstellen af te wegen en op hun juiste waarde te schatten.

### *Regionale plaatsing*

Het voorstel om de bedoelde arrestanten uit te sluiten van regionale plaatsing wordt beargumenteerd vanuit een capaciteitstekort. Het aantal arrestanten in de Randstad zou van zodanige omvang zijn dat in de randstedelijke inrichtingen onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle langverblijvende gedetineerden gedurende de laatste vier maanden van hun detentie regionaal te plaatsen. Daardoor zouden de nazorg en de resocialisatie voor deze groep van gedetineerden in het gedrang komen.

Naar het oordeel van de Raad lijkt dit punt merkwaardig aangezien uit capaciteitsoverzichten van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) blijkt dat het gevangeniswezen veel leegstand kent en er ook capaciteit wordt gesloten. Uit navraag bij de DJI blijkt dat de leegstand grotendeels buiten de Randstad is te vinden, en voor zover er leegstand in de Randstad is, dit HvB-capaciteit zou betreffen. Niettemin is de Raad van oordeel dat het belang van de persoonsgerichte aanpak van gedetineerden dermate groot is dat uiteindelijk een afweging moet plaatsvinden tussen enerzijds een belangrijk uitgangspunt van die persoonsgerichte aanpak, te weten regionale plaatsing, en anderzijds de bestemming van beschikbare capaciteit.

De Raad adviseert om het belang van de regionale plaatsing te laten prevaleren en de beschikbare vrije HvB-capaciteit, na herbestemming, in te zetten voor de onderbrenging van arrestanten in de regio van vestiging. Regionale plaatsing is immers een uitgangspunt van het programma MGW. Om een bepaalde groep hiervan categorisch uit te sluiten, zoals voorgesteld in de concept-wijziging, vindt de Raad principieel onjuist. Juist de groep van arrestanten is gebaat bij re-integratie in de eigen regio (zie onder "re-integratie", elders in deze brief).

Nog een argument om regionale plaatsing te handhaven, ook voor de bedoelde groep, vloeit voort uit de afspraken over nazorg die het ministerie van Justitie heeft gemaakt met de Vereniging Nederlandse Gemeenten. In het Samenwerkingmodel Nazorg is opgenomen dat gedetineerden in het arrondissement van vestiging geplaatst worden, en wanneer dat niet mogelijk is in een belendend arrondissement. Het ministerie (en uiteraard ook de Dienst Justitiële Inrichtingen) is aan dit convenant gebonden.

Verder constateert de Raad dat het onder de bestaande regelgeving reeds mogelijk is gedetineerden buiten het arrondissement van vestiging te plaatsen wanneer daar geen plaats is (art. 25, lid 8, RSPOG); deze mogelijkheid wordt in de huidige praktijk ook toegepast. Met de voorgestelde wijziging wordt deze mogelijkheid voor de beoogde groep arrestanten echter juist ongedaan gemaakt.

### *Regime*

Onder de voorgestelde regeling worden de bedoelde arrestanten geplaatst in een 'regime van

beperkte gemeenschap'. De Raad vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot het beginsel van minimale beperkingen en het resocialisatiebeginsel, zoals neergelegd in de Penitentiaire beginselenwet (art. 2, lid 2 en 4, Pbw).

#### *Arbeid*

De in het voorstel beoogde groep gedetineerden, arrestanten met een strafrestant van acht weken of minder, wordt onder de voorgestelde regeling uitgesloten van arbeid. Dit is strijdig met de wet. Het recht op arbeid is vastgelegd in de Penitentiaire beginselenwet (art. 47, lid 1, Pbw). Uiteraard kan dit uitsluitend veranderd worden via een wijziging van de wet (en niet via een wijziging van de Regeling SPOG).

Tevens acht de RSJ het argument op grond waarvan de bedoelde arrestanten worden uitgesloten van arbeid onjuist. In de toelichting wordt gesteld dat arbeid in de inrichting aan productienormen is gebonden; daarvoor zou continuïteit in de arbeidsbezetting een voorwaarde zijn en deze zou niet bereikt kunnen worden vanwege de hoge doorlooptijd van deze arrestanten. Ook in huizen van bewaring, waar gedetineerden vaak zeer kort verblijven, wordt arbeid verricht. Verder is de arbeid in het gevangeniswezen van zodanige aard dat gedetineerden zich de benodigde vaardigheden veelal in korte tijd eigen kunnen maken.

Bovendien acht de Raad het verrichten van arbeid in detentie een belangrijke en waardevolle bezigheid omdat dit bijdraagt aan het ontwikkelen van een vast dagritme en een zeker gevoel voor verantwoordelijkheid dat van belang is bij terugkeer in de samenleving.

#### *Re-integratie*

De regeling betekent een versoering van het regime voor de beoogde groep. In de toelichting wordt aangegeven dat bedoelde arrestanten naar het oordeel van de Staatssecretaris baat hebben bij re-integratie-activiteiten "zij het in beperktere mate". Zij krijgen onder de voorgestelde regeling naast bezoek en de wettelijk verplichte activiteiten, onderdelen van het programma MGW aangeboden. Tevens worden zij in de gelegenheid gesteld "de Reflector" in te vullen (geeft inzicht in de eigen delictgeschiedenis) en kunnen zij deelnemen aan modules van "Kiezen voor verandering" (interventies die zijn gericht op bewustwording en gedragsverandering).

De Raad vindt het van groot belang dat ook voor deze groep ruimte is voor re-integratieactiviteiten, mede met het oog op het beperken van recidive, en dat deze activiteiten zijn gericht op de omstandigheden van de arrestanten in kwestie. Een deel van deze groep verkeert aan de 'zelfkant' van de maatschappij, denk aan daklozen en verslaafden. Doorlopend hebben enkele honderden arrestanten te maken met schulden, hebben geen thuis, geen inkomen en geen legitimatiebewijs, zo blijkt uit het WODC-onderzoek 'Monitor Nazorg'.<sup>1</sup> Vooral deze mensen kunnen volgens de Raad baat hebben bij re-integratie die is gericht op verbetering van deze 'leefgebieden'. Alhoewel de Raad betreurt dat de bedoelde groep in het voorstel in "beperktere mate" voor re-integratie in aanmerking komt, ondersteunt hij dat de nazorgactiviteiten op de vijf 'leefgebieden' wel worden aangeboden. Daarbij tekent de Raad wel aan dat voor deze activiteiten nu juist de verbinding en contacten met relevante partijen in de regio van vestiging van groot belang zijn.

Verder acht de Raad het van belang dat het "Beginsel van individualisering" in detentie wordt nageleefd. Het beginsel luidt: "De overheid houdt rekening met de individuele belangen, noden en omstandigheden van elke afzonderlijke ingeslotene" (zie de nota Goed bejegenen van de RSJ). Dit sluit aan op een ander uitgangspunt van MGW, te weten de 'persoonsgerichte aanpak'. Volgens die aanpak krijgen gedetineerden een op de persoon afgestemd aanbod van gedragsinterventies en een dagprogramma dat maximaal is ingericht op het bevorderen van een succesvolle terugkeer in de maatschappij.

#### *Lopende vonnissen*

Een punt van meer praktische aard is dat in de conceptwijziging niet is aangegeven op welke manier rekening wordt gehouden met lopende vonnissen. Soms wordt bij arrestanten pas tegen het einde van een detentie duidelijk dat er nog lopende (boete)vonnissen zijn. Directe tenuitvoerlegging hiervan heeft invloed op de termijn van acht weken. Arrestanten zouden hierdoor ten onrechte en/of te lang in het voorgestelde beperkte regime kunnen verblijven en in een arrondissement dat niet het arrondissement van vestiging is.


<sup>1</sup> Op verzoek van de Raad zijn enkele extra berekeningen gemaakt op basis van gegevens uit de meest recente Monitor Nazorg. Bij aanvang van de detentie heeft 74% van de kortgestraften met een strafrestant tot 1 maand te maken met schulden, 31% heeft geen huisvesting, 40% heeft geen inkomen en 25% beschikt niet over een legitimatiebewijs; onder de gedetineerden met een strafrestant van 1 tot 2 maanden heeft 73% schulden, 30% geen huisvesting, 28% geen inkomen en 15% geen legitimatiebewijs; zie: Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden, door S. Noordhuizen en G. Weijters, WODC-cahier 2012-13.

*Conclusie*

De Raad is niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen. Vanwege de in deze brief toegelichte formele, principiële en praktische redenen adviseert de Raad het voorstel in heroverweging te nemen.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a series of connected loops and a final upward stroke.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter