

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

Betreft: aanbieding advies
Contactpersoon: mr. D. van der Hoeven, mr. K.H. Hinders
Doorkiesnummer: 070-3619354
E-mail: t.hinders@minvenj.nl
Datum: 25 juni 2013
Ons kenmerk: RSJ/101/1654/2013/DvdH/CK
Onderwerp: Advies concept Regeling kosten onderwijs gedetineerden
Uw kenmerk: 5746215/13/DJI

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 2 mei 2013 heeft u de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming gevraagd te adviseren over het concept 'Regeling kosten onderwijs gedetineerden'.

Met deze conceptregeling wordt invulling gegeven aan artikel 48 lid 4 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), om nadere regels te stellen over de voorwaarden waaronder aan gedetineerden een tegemoetkoming kan worden verleend in de kosten voor het volgen van onderwijs en het deelnemen aan andere educatieve activiteiten. Het gaat dan om opleidingen voor zover de inrichting hier niet in voorziet. Tot 2 november 2012 gold de circulaire betreffende schriftelijke studies van gedetineerden van 20 juni 1988, nr. 361/388. De circulaire is bij brief met kenmerk 5739937/12/DJI ingetrokken omdat deze verouderd was en, zoals werd aangegeven in genoemde brief, niet meer in overeenstemming was met huidige inzichten. Sindsdien is er geen regeling of circulaire van kracht. Met het voorliggende concept wordt in deze leemte voorzien.

Reactie Raad

De Raad waardeert dat met de conceptregeling invulling wordt gegeven aan artikel 48 lid 4 Pbw. Het is voor alle betrokkenen en met name voor de betreffende gedetineerde van belang dat de criteria voor toekenning van een tegemoetkoming helder zijn. De Raad plaatst twee (algemene) opmerkingen bij de conceptregeling. Vervolgens zal de Raad artikelsgewijs ingaan op de conceptregeling.

Doelstelling en rol onderwijs in detentie

De Raad mist in de toelichting op de conceptregeling een beschrijving van de doelstellingen van onderwijs in detentie. Scholing als integraal onderdeel van de detentieperiode is van belang om recidive terug te dringen en dient ter voorbereiding op (succesvolle) terugkeer in de samenleving. Zo kan het volgen van onderwijs in detentie de kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Onderwijs heeft echter een ruimere strekking: het sluit tevens aan bij het beginsel van normalisatie.¹ Een gedetineerde heeft ingevolge artikel 48 lid 1 Pbw recht op het volgen van onderwijs. Hierbij geldt dat een gedetineerde hetzelfde recht heeft op onderwijs als burgers in de vrije samenleving.²

¹ Zie hiervoor ook Muller en Vegter, Detentie, pagina 388 e.v. Het beginsel van normalisatie wil zeggen dat het leven binnen de muren van de penitentiaire inrichting zoveel als mogelijk dient te zijn ingericht zoals dat in de (vrije) maatschappij het geval is.

² European Prison Rules; Recommendation R(89)12 concerning education in prison (1989), onder 2.

Verweven met dit beginsel is het recht van de gedetineerde op zelfontplooiing, waaronder onderwijs. Een zinvol regime (met de mogelijkheid om onderwijs te volgen) biedt de gedetineerde ruimte en stimuleert tot persoonlijke ontwikkeling en zelfontplooiing. Onderwijs in detentie heeft dus meerdere doelen die op hun beurt bij kunnen dragen aan een succesvolle re-integratie.

Het valt de Raad op dat in de toelichting re-integratie wordt genoemd als doel van onderwijs in detentie, maar dat dit alleen wordt gekoppeld aan het vergroten van de kansen van de gedetineerde op de arbeidsmarkt. De Raad adviseert ook de andere doelstellingen, namelijk zelfontplooiing en normalisatie in de toelichting te vermelden.

E-learning

In de conceptregeling wordt een opleiding gedefinieerd als schriftelijk onderwijs of andere educatieve activiteiten. Tegemoetkoming in de kosten van opleidingen waarbij gebruik dient te worden gemaakt van internet (e-learning) wordt op voorhand uitgesloten in de conceptregeling (zie ook artikel 3 sub c). De Raad acht dit niet raadzaam gelet op het groeiende belang van internet in de samenleving. Nu steeds meer opleidingen internetfaciliteiten vereisen, moeten gedetineerden de kans hebben om internet te gebruiken voor onderwijs en educatieve activiteiten, inclusief de bijbehorende mogelijkheid op een tegemoetkoming in de opleidingskosten.³

Het is de Raad bekend dat er onlangs een pilot is afgerond waarbij gedetineerden beperkt toegang kregen tot internet in het kader van re-integratieactiviteiten. De resultaten van deze pilot (en/of vervolgpilots) kunnen worden gebruikt voor de ontwikkeling van criteria op basis waarvan veilig en beheersbaar internetgebruik door gedetineerden mogelijk wordt. De Raad begrijpt dat internetgebruik in detentie eigen problemen mee zich mee kan brengen en daarom aan restricties gebonden zal zijn. Ten aanzien van het gebruik van internet ten behoeve van een opleiding meent de Raad dat per individueel geval een belangenafweging moet worden gemaakt. Internetgebruik en de mogelijkheid op een tegemoetkoming van kosten van een opleiding waarbij een internetverbinding is vereist, dienen niet op voorhand voor alle gedetineerden te worden uitgesloten.⁴

Artikelsgewijs commentaar

Artikel 1

Uit artikel 1 sub b komt naar voren dat in de conceptregeling onder opleiding wordt verstaan: 'schriftelijk onderwijs of andere educatieve activiteiten die worden verzorgd door een bij of krachtens de wet erkende onderwijsinstelling'.

- Gelet op hetgeen vermeld onder e-learning adviseert de Raad 'schriftelijk' voor onderwijs weg te halen.⁵
- De Raad stelt voor nader te beschrijven wat wordt verstaan onder 'educatieve activiteiten' (uniform aan art. 1 van de Regeling kosten onderwijs verpleegden).
- De Raad adviseert aan de zinsnede "die worden verzorgd door een bij of krachtens de wet erkende onderwijsinstelling" toe te voegen: 'en voor zover hierin in de inrichting niet is voorzien'. In de toelichting bij de conceptregeling wordt aangegeven dat de regeling van toepassing is op onderwijs dat niet door of vanwege de inrichting wordt verzorgd; dit komt echter niet meer terug in de artikelen.

Artikel 3

In artikel 3 sub a wordt als eis voor tegemoetkoming gesteld dat de opleiding moet passen in het detentie- en re-integratieplan. De Raad vraagt zich af welke consequentie deze eis heeft voor gedetineerde vreemdelingen die worden uitgezet. De Raad wijst er op dat het re-integratiebeginsel op basis van artikel 10 lid 3 IVBPR niet beperkt is tot Nederlands grondgebied en daarmee onverkort van toepassing is op gedetineerde vreemdelingen. De conceptregeling dient dus ook voor hen te gelden.

Volgens het artikelsgewijs commentaar moet de eis dat de opleiding past in het detentie- en re-integratie plan voorkomen dat een langgestrafte aan het begin van zijn detentie een opleiding gaat volgen. In dat geval zal de opleiding geen reële bijdrage leveren aan de re-integratie, aldus de

³ De Raad wijst in dit verband op de Recommendations 'E-learning in Prison Education', recommendations for European Policy Makers (dec 2010). Ontwikkeld in context: EU Lifelong Learning project LICOS in samenwerking met Ex-Offender Community of Practice (ExOCOP).

⁴ De Raad merkt op dat internetgebruik ten behoeve van een opleiding in de conceptregeling wordt uitgesloten maar dat wel in de toelichting nadrukkelijk wordt vermeld dat de registers met erkende onderwijsinstellingen op internet kunnen worden geraadpleegd (zie toelichting artikel 1).

⁵ De Raad wijst op de definitie van schriftelijk onderwijs in artikel 1 Wet op de erkende onderwijsinstellingen: "onderwijs waarbij de communicatie tussen cursist en instelling zich geheel of in hoofdzaak voltrekt door geregelde uitwisseling van het gedrukte en geschreven woord (...). Steeds meer opleidingsinstellingen leggen zich echter toe op digitaal leren. Hierbij kan opleidingsmateriaal wel via de post worden aangeleverd, maar verloopt het contact tussen de cursist en instelling en collega-cursisten grotendeels via internet.

toelichting. De Raad plaatst hierbij de volgende kanttekeningen:

1. Met verwijzing naar hetgeen hij hiervoor heeft opgemerkt meent de Raad dat hiermee voorbij wordt gegaan aan de andere doelen van het onderwijs, namelijk normalisatie en zelfontplooiing.
2. De Raad wijst er op dat het volgen en afronden van een opleiding lang kan duren. Ter illustratie: de gemiddelde studieduur van een bachelorstudie aan de Open Universiteit bedraagt zeven jaar.⁶ In dergelijke gevallen acht de Raad het goed denkbaar dat een langgestrafte al aan het begin van zijn detentie start met een opleiding en dat dit tevens bijdraagt aan het vergroten van zijn kansen op de arbeidsmarkt.

Gelet op deze kanttekeningen adviseert de Raad het commentaar bij artikel 3 aan te passen.

In artikel 3 sub c wordt deelname aan internetstudies uitgezonderd van de regeling. Gelet op hetgeen is vermeld onder e-learning adviseert de Raad deze beperking te schrappen.

Artikel 4

In de toelichting bij artikel 4 sub b staat vermeld dat een verzoek om tegemoetkoming in de kosten wordt afgewezen indien de gedetineerde voldoende gekwalificeerd is om na detentie een plaats op de arbeidsmarkt te verwerven. De Raad meent dat hier voorbij wordt gegaan aan de andere doelen van het onderwijs, namelijk zelfontplooiing en normalisatie, en adviseert deze afwijzingsgrond te schrappen.

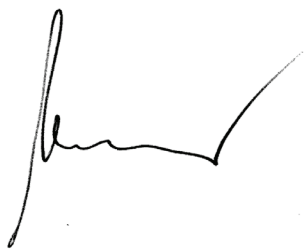
Artikel 5

In artikel 5 wordt de hoogte van de maximale tegemoetkoming vermeld. De Raad adviseert dit bedrag jaarlijks te indexeren.

Artikel 6

In artikel 6 lid 3 is opgenomen dat de tegemoetkoming in de kosten stopt zodra de detentie is geëindigd. De Raad acht het denkbaar dat hier voor een ruimere formulering wordt gekozen, namelijk dat de tegemoetkoming stopt zodra de *gevangenisstraf* is geëindigd. Op deze manier zouden gedetineerden, die in detentie zijn gestart met de opleiding, in beginsel tijdens een voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) nog in aanmerking kunnen komen voor een vergoeding. Een van de VI- voorwaarden kan zijn dat de gedetineerde zijn gestarte opleiding blijft volgen.

Hoogachtend,
namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



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

⁶ Zie overweging beroepscommissie RSJ 12/3903/GA.