



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

Betreft: **aanbieding advies**  
Contactpersoon: **drs. D.B. Kempers/drs. M. Kruissink**  
Doorkiesnummer: **070-3619351**  
E-mail: **d.b.kempers@minvenj.nl**  
Datum: **14 augustus 2013**  
Oms kenmerk: **RSJ/101/1762/2013/DK/CK**  
Onderwerp: **Advies Wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het  
gevangeniswezen**  
Uw kenmerk: **5746215/13/DJI**

Geachte heer Teeven,

Op 20 juni 2013 heeft de Raad uw adviesaanvraag ontvangen inzake de wijziging van de Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (hierna: RSPOG) in verband met de introductie van een systeem van promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Onderstaand treft u eerst een samenvatting aan met de belangrijkste bevindingen en conclusies ten aanzien van de voorgenomen invoering van het systeem van promoveren en degraderen.

Vervolgens komen aan de orde:

1. Opmerkingen op hoofdlijnen;
2. Promoveren en degraderen zoals uitgewerkt in het wijzigingsvoorstel;
3. Uitvoeringsaspecten van het wijzigingsvoorstel;
4. Rechtspositionele aspecten;
5. Opmerkingen op detailniveau.

### **Samenvatting**

De Raad opteert voor een volwaardig standaardregime dat voldoende mogelijkheden bevat voor resocialisatie, voorbereiding op re-integratie en individuele invulling van de detentie. Hieraan is naar het oordeel van de Raad niet voldaan in het voorliggende wijzigingsvoorstel.

Naar het oordeel van de Raad komt het wijzigingsvoorstel neer op een verregaande versobering van het regime in de huizen van bewaring en gevangenis, zeker in combinatie met de maatregelen die voortvloeien uit het Masterplan DJI en het afschaffen van het regime van algehele gemeenschap in de gevangenis zoals beoogd met het voorstel. Hetgeen gedetineerden volgens het voorstel kunnen verdienen in een 'plusprogramma', bevat de resocialisatiemogelijkheden die volgens de Raad in principe beschikbaar moeten zijn voor alle gedetineerden.

Deze ingrijpende versobering is in strijd met de resocialisatie-doelstellingen van het gevangeniswezen, zoals uitgewerkt in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) en in internationale richtlijnen en wordt in het wijzigingsvoorstel niet inhoudelijk onderbouwd.

De beoogde inwerkingtreding van 1 januari 2014 betekent bovendien dat het systeem wordt ingevoerd nog voordat informatie uit de praktijk (de pilots die momenteel op bescheiden schaal plaatsvinden in het gevangeniswezen) beschikbaar is. De Raad acht het onverantwoord om een

dergelijke ingrijpende wijziging door te voeren voordat de werkzaamheid en de uitvoerbaarheid van het voorgestelde systeem zijn aangetoond.

Dit neemt niet weg dat de Raad, uitgaande van een volwaardig standaardregime, positief staat tegenover het motiveren van gedetineerden door hen de mogelijkheid te bieden extra vrijheden en re-integratiemogelijkheden te 'verdiene

Inhoudelijk constateert de Raad ten aanzien van het wijzigingsvoorstel dat:

- het basisprogramma zo weinig mogelijkheden tot resocialisatie biedt dat niet meer tegemoet gekomen wordt aan de eisen die voortvloeien uit de resocialisatieopdracht uit de Pbw en internationale verdragen;
- het voorgestelde systeem van promoveren en degraderen te rigide is en daardoor onvoldoende mogelijkheden biedt voor individualisering;
- de meerderheid van de gedetineerden niet in aanmerking komt voor een plusprogramma;
- in de uitvoering veel complicaties zijn te voorzien.

*De Raad adviseert af te zien van invoering van het systeem van promoveren en degraderen zoals omschreven in het wijzigingsvoorstel. Voor het geval de Staatssecretaris hiertoe toch besluit, doet de Raad aanbevelingen om het systeem beter in overeenstemming te brengen met het resocialisatiebeginsel.*

### **1. Opmerkingen op hoofdlijnen**

Kern van het wijzigingsvoorstel is de introductie in het gevangeniswezen van een 'basisprogramma' en een individueel ingevuld 'plusprogramma'. De gedetineerde wordt in beginsel geplaatst in het basisprogramma en kan op grond van motivatie en 'goed gedrag' promoveren naar een plusprogramma dat is gericht op resocialisatie en re-integratie (en weer degraderen bij onvoldoende inzet en motivatie).

Doel van deze werkwijze is, aldus de toelichting, het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden in het kader van de persoonsgerichte detentie, een belangrijk onderdeel van het programma Modernisering gevangeniswezen. In het voorliggende wijzigingsvoorstel worden nu de uitvoeringsaspecten vastgelegd door middel van aanpassingen van de RSPOG.

De Raad is in recente adviezen reeds ingegaan op het principe van promoveren en degraderen in relatie tot detentiefasering (10 februari 2012), het conceptwetsvoorstel Elektronische Detentie (2 mei 2013) en het Masterplan DJI (2 mei 2013). De daarin geformuleerde visie wordt hieronder kort samengevat en gerelateerd aan het voorliggende wijzigingsvoorstel en aan actuele ontwikkelingen ten gevolge van het afschaffen van detentiefasering en de invoering van het Masterplan DJI. Anders dan in de adviesaanvraag is aangegeven, meent de Raad dat het wijzigingsvoorstel hiervan niet los gezien kan worden.

#### *Visie van de Raad op het systeem van promoveren en degraderen*

Zoals reeds aangegeven in genoemde adviezen staat de Raad in principe positief ten opzichte van de mogelijkheid om inzet en motivatie van gedetineerden te 'belonen' met extra vrijheden en mogelijkheden tot re-integratie, met dien verstande dat wordt uitgegaan van een volwaardig basisregime dat aan iedere gedetineerde voldoende resocialisatiemogelijkheden biedt. De Raad wijst in dit verband op de resocialisatiedoelstelling van het gevangeniswezen, zoals is vastgelegd in de Penitentiaire beginselenwet (artikel 2 lid 2) en in internationale bepalingen.<sup>1</sup> Op grond hiervan dient het reguliere programma te voorzien in activiteiten gericht op re-integratie en het geleidelijk toekennen van meer vrijheden en verantwoordelijkheden. Op basis van deze uitgangspunten is resocialisatie voor de Raad een kwestie van 'ja, tenzij': de mogelijkheden worden aangeboden tenzij de gedetineerde dit (nog) niet aankan.

De Raad constateert dat in het wijzigingsvoorstel wordt uitgegaan van een 'nee, tenzij' principe: de gedetineerde verblijft in een sober basisprogramma van waaruit hij extra vrijheden en resocialisatiemogelijkheden eerst moet 'verdiene

Het proces van resocialisatie en gedragsverandering wordt bovendien gekenmerkt door 'vallen en opstaan'. Motiveren tot het nemen van verantwoordelijkheid is zeker zinvol, maar een systeem dat al te strikt negatieve consequenties verbindt aan een incidentele terugval acht de Raad eerder contraproductief.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Het recht op resocialisatie is vastgelegd in het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-verdrag), artikel 10 lid 3: The penitentiary system shall comprise treatment of prisoners the essential aim of which shall be their reformation and social rehabilitation. (...)

<sup>2</sup> Voor een uitgebreidere weergave en onderbouwing van deze visie verwijst de Raad naar de genoemde adviezen over detentiefasering (10 februari 2012), het conceptwetsvoorstel Elektronische Detentie (2 mei 2013) en het Masterplan DJI (2 mei 2013).

### *Afschaffen regime van algehele gemeenschap*

Het wijzigingsvoorstel omvat in feite twee ingrijpende wijzigingen. Naast de invoering van een systeem van promoveren en degraderen in het gevangeniswezen, behelst het de afschaffing van het regime van algehele gemeenschap in de gevangenis (paragraaf 5 van de toelichting).

Deze verregaande maatregel strookt naar het oordeel van de Raad niet met artikel 19 lid 1 van de Pbw. Daarin is bepaald dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel plaatsvindt 'in een regime van algehele dan wel beperkte gemeenschap, tenzij plaatsing in een individueel regime noodzakelijk is.' Anders dan de Staatssecretaris aangeeft in de toelichting, meent de Raad dat de mogelijkheid van plaatsing in algehele *dan wel* beperkte gemeenschap niet betekent dat één van beide regimes geschrapt kan worden. De Raad acht daarom het wijzigingsvoorstel op dit punt in strijd met de thans geldende Pbw en vindt hiervoor geen goede argumenten in het wijzigingsvoorstel. Bovendien heeft het afschaffen van dit regime grote consequenties voor de uitvoering van het beoogde basis- en plusprogramma.

### *Relatie met het Masterplan DJI*

Bezien in combinatie met de invoering van het Masterplan DJI betekent het afschaffen van het regime van algehele gemeenschap feitelijk dat, anders dan het wijzigingsvoorstel doet voorkomen, alle toegekende vrijheden verleend moeten worden vanuit het regime van beperkte gemeenschap. In het wijzigingsvoorstel wordt namelijk nog uitgegaan van de mogelijkheid tot plaatsing in een beperkt (bbi) of zeer beperkt beveiligde inrichting (zbbi) voor gepromoveerde gedetineerden.

Plaatsing in een dergelijke inrichting gaat gepaard met meer vrijheden en is voorbehouden aan 'zelfmelders' en gedetineerden die goed gedrag hebben laten zien en zo hebben getoond verantwoordelijkheid voor hun eigen gedrag te kunnen en willen nemen.

De Raad begrijpt het noemen van deze (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen niet, aangezien in het Masterplan DJI is aangekondigd dat deze inrichtingen worden gesloten. Weliswaar is in de adviesaanvraag aangegeven dat het voorgestelde systeem van promoveren en degraderen los staat van de invoering van elektronische detentie en de discussie over het Masterplan DJI, maar inmiddels is het Masterplan vastgesteld en is een groot deel van de bbi- en zbbi-plaatsen reeds buiten gebruik gesteld. Het komt de Raad vreemd voor een regeling in te voeren waarvan reeds tijdens de consultatieronde duidelijk is dat deze binnen afzienbare tijd niet meer aansluit bij het penitentiaire landschap en dus herziening zal behoeven.

Tevens zal invoering van het Masterplan ingrijpende gevolgen hebben voor de detentiesituatie binnen het basisprogramma. De Raad noemt met name het versoberde dagprogramma, de toename van het meerpersoonscelgebruik en het voorstel om in het huis van bewaring een deel van de huidige taken van de penitentiair inrichtingswerker (piw-er) te laten uitvoeren door (lager opgeleide) bewaarders. Het voorgestelde systeem van promoveren en degraderen kan volgens de Raad niet losgezien worden van deze ontwikkelingen aangezien het merendeel van de gedetineerden niet in een plusprogramma zal verblijven maar in het basisprogramma.

### *Ingrijpende wijziging mist goede onderbouwing*

Het toetsingskader voor promoveren en degraderen is in de praktijk ontwikkeld en getoetst, zo is vermeld in de adviesaanvraag. Sinds februari 2013 wordt er in een aantal inrichtingen op beperkte schaal mee proefgedraaid.

De staatssecretaris wil haast maken met de invoering van het systeem. De bedoeling is de juridische basis op 1 september 2013 gereed te hebben. De feitelijke invoering vindt volgens artikel IV van de wijzigingsregeling plaats op 1 januari 2014.

De Raad vindt het niet verantwoord om een ingrijpende verandering als deze (die in feite neerkomt op een algehele stelselwijziging) op zo'n korte termijn in te voeren, in aanmerking nemend dat er slechts korte tijd en op beperkte schaal mee is proefgedraaid, en nog voordat de resultaten van deze pilots beschikbaar zijn. In de toelichting wordt geen gewag gemaakt van de resultaten van de proefnemingen, noch van andere aanwijzingen – bijvoorbeeld internationale ervaringen of onderzoeken – dat een systeem van promoveren en degraderen de gewenste resultaten oplevert. Invoering op een dergelijke wankelende basis is niet goed te begrijpen in het licht van het algemene beleid dat interventies voor justitiabelen slechts worden ingevoerd nadat de (recidive-reducerende) werking ervan wetenschappelijk is aangetoond. Verwacht zou mogen worden dat deze eis in versterkte mate geldt voor een algehele stelselwijziging.

### *Veel gedetineerden uitgesloten van mogelijkheid om te promoveren*

De Raad constateert dat grote groepen gedetineerden geen gebruik zullen kunnen maken van de mogelijkheid om te promoveren. Naast het feit dat bepaalde groepen in het wijzigingsvoorstel worden uitgesloten (artikel 1e RSPOG nieuw), verblijven veel gedetineerden te kort in detentie

om voor promotie in aanmerking te komen. De Raad gaat hierop in paragraaf 2 verder in, maar constateert hier dat de wijziging impliceert dat een zeer grote groep gedetineerden gedurende hun hele detentie verblijft in het basisprogramma. In vergelijking met de huidige situatie betekent dit een verregaande reductie van de mogelijkheden voor resocialisatie en re-integratie, met als gevolg dat een groot aantal gedetineerden zonder goede voorbereiding terugkeert in de samenleving. Dit acht de Raad vooral ook met het oog op de veiligheid van de samenleving ongewenst.

Algemene aanbeveling:

- *De Raad adviseert het wijzigingsvoorstel in deze vorm niet in te voeren en een aangepast systeem pas in te voeren op grond van gedegen onderbouwing en evaluatie van de resultaten uit de pilots.*  
*Als de staatssecretaris het wijzigingsvoorstel desondanks wil invoeren, adviseert de Raad om de basis hiervan eerst te regelen door aanpassing van de Pbw.*  
*Tevens dient de regeling op tal van punten te worden verbeterd, waarvoor de Raad hieronder een aantal gerichte aanbevelingen doet.*

## **2. Promoveren en degraderen zoals uitgewerkt in het wijzigingsvoorstel**

*Uitwerking van het systeem van promoveren – het 'stoplichtmodel'*

De beslissing tot promoveren en degraderen van een gedetineerde is afhankelijk gemaakt van de scores op onderdelen van gedrag die zijn omschreven in de bijlage 'Stimuleren en ontmoedigen' die bij de regeling is gevoegd. De indeling van de gedragingen is opgezet volgens het 'stoplichtmodel' en bevat drie categorieën: 'goed gedrag' (groen), 'dit kan beter-gedrag' (oranje) en 'ongewenst gedrag' (rood).

De selectie van gedetineerden die promoveren, vindt voor een groot gedeelte plaats in het huis van bewaring. Daar wordt het detentie- en re-integratieplan opgesteld en wordt op grond van de scores op de gedragsonderdelen bepaald of de gedetineerde bij overplaatsing naar de gevangenis een 'plusprogramma' krijgt aangeboden. Zolang de gedetineerde in het huis van bewaring verblijft, heeft hij dan de status van gepromoveerd. De invulling daarvan (de 'extra's' van het plusprogramma) wordt gerealiseerd na overplaatsing naar de gevangenis. Gedetineerden die niet zijn gepromoveerd, komen in de gevangenis in het basisprogramma, en kunnen van daaruit promoveren.

De Raad onderschrijft het nut van duidelijke richtlijnen met betrekking tot het gewenste gedrag. Dit geeft gedetineerden houvast en kan motiverend werken. Bij de voorgestelde werkwijze echter plaatst de Raad de volgende opmerkingen.

- Een gedetineerde moet *gedurende zes weken op alle onderscheiden onderdelen 'groen gedrag'* vertonen. De Raad acht het onrealistisch om van gedetineerden, die er vaak al een leven lang niet in geslaagd zijn om 'sociaal gedrag' te vertonen, te verwachten dat zij dit in zes weken kunnen leren en vervolgens zes weken kunnen volhouden. Hierbij moet worden bedacht dat een periode van zes weken in detentie als lang wordt ervaren.  
De Raad beveelt aan het schema veeleer als richtsnoer te beschouwen en persoonsgebonden te hanteren dan als absolute en algemene maatstaf. Dit zou volgens de Raad ook meer passen in de persoonsgerichte benadering van detentie.
- De eisen van het 'groene' gedrag zijn op enkele punten in strijd met de rechten van gedetineerden, met name waar het de onschuldpresumptie van gedetineerden in voorlopige hechtenis betreft. De Raad noemt hier de eis om mee te werken aan de rechtsgang (de verdachte heeft het recht dit te weigeren), de bereidheid om mee te werken aan herstelgerichte detentie en de bereidheid tot betaling van openstaande boetes/vorderingen. De eis 'geen middelengebruik' is, indien strikt toegepast, naar het oordeel van de Raad niet realistisch. Bovendien is deze eis in combinatie met het eveneens genoemde criterium 'motivatie om te stoppen met middelengebruik' niet logisch. Volgens de Raad zou dit gehanteerd moeten worden als de eis dat de gedetineerde ofwel geen middelen gebruikt, ofwel gemotiveerd is om zijn middelengebruik te stoppen.
- Het 'groene' gedrag bevat volgens de Raad een eenzijdige en niet-gemotiveerde nadruk op deelname aan sociale activiteiten. Daarmee wordt voorbijgegaan aan goede of tenminste begrijpelijke redenen die een gedetineerde kan hebben om zich terug te trekken. Daarbij valt te denken aan het volgen van een (individuele) studie of aan een taalbarrière. In dergelijke gevallen is het onterecht dat geen promotie mogelijk zou zijn.

*Aanbevelingen:*

- *De Raad beveelt aan de criteria voor promotie zodanig te formuleren dat de gedragseisen niet strijdig zijn met de basisrechten van verdachten en veroordeelden.*
- *De Raad adviseert om het schema meer persoonsgebonden te hanteren.*

### *Het aantal gedetineerden dat kan promoveren en degraderen*

Veel gedetineerden zullen buiten het systeem van promoveren en degraderen vallen.

In artikel 1e van de wijzigingsregeling is aangegeven welke groepen worden uitgesloten van promotie. Het betreft gedetineerden aan wie de ISD-maatregel is opgelegd, die worden vervolgd wegens het (mede)plegen van misdrijven in detentie, die zijn geplaatst in een inrichting voor strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen of in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum.

Van alle overige gedetineerden zal een aanzienlijk deel feitelijk niet in aanmerking komen voor promotie. Dit betreft alle arrestanten, gedetineerden van wie de detentie te kort is of die niet over de vereiste vaardigheden beschikken om te promoveren.

Bij de gedetineerden die slechts het basisprogramma krijgen aangeboden, rekent de Raad ook alle gedetineerden die in het huis van bewaring verblijven. Zoals in onderstaande paragraaf wordt toegelicht, kunnen zij wel de status van 'gepromoveerd' krijgen, maar wordt een bijbehorend plusregime pas aangeboden in de gevangenis. Dit in aanmerking nemende, schat de Raad dat van alle gedetineerden slechts een minderheid daadwerkelijk gebruik kan maken van de mogelijkheden van een plusprogramma, waarvan bovendien een deel door tussentijdse degradatie (tijdelijk) weer wordt teruggeplaatst in het basisprogramma.

### Gedetineerden in het huis van bewaring

De gedetineerde in het huis van bewaring verblijft in een sober basisprogramma. Hij kan wel in aanmerking komen voor promotie, maar een plusprogramma wordt pas aangeboden na overplaatsing naar de gevangenis. In de tussentijd wordt van de gedetineerde geëist dat hij lange tijd 'goed gedrag' laat zien (op straffe van degradatie naar het basisprogramma), in een situatie waarin hij concreet (nog) niets te winnen heeft. De Raad acht deze eis niet realistisch, mede omdat in een huis van bewaring gedetineerden vooral bezig zijn met het verloop van hun strafzaak. Dit brengt de nodige spanningen en stemmingswisselingen mee, wat het risico op degradatie als gevolg van uitbarstingen of incidenten vergroot. Het komt de Raad voor dat in het wijzigingsvoorstel onvoldoende rekening is gehouden met de feitelijke situatie in het huis van bewaring en met de mogelijkheid van langdurig verblijf aldaar.

Naar het oordeel van de Raad leidt het systeem van promoveren en degraderen zoals thans voorgesteld voor de populatie in het huis van bewaring tot een verregaande versoering van de detentiesituatie die strijdig is met de doelstellingen van preventieve hechtenis.

### Te kort verblijf

In het stelsel van promoveren en degraderen worden zodanige termijnen gehanteerd dat een aanzienlijk deel van de gedetineerden niet lang genoeg in detentie verblijft om in aanmerking te komen voor promotie. Na binnenkomst in een inrichting wordt voor elke gedetineerde binnen één maand een 'detentie- en re-integratieplan op maat' opgesteld (zie artikel 1c van de wijzigingsregeling). Vervolgens wordt van de gedetineerde verwacht dat hij gedurende zes weken het gewenste gedrag, zoals vastgelegd in het D&R-plan, laat zien.

In de regeling is niet duidelijk aangegeven of de termijn van zes weken ingaat na vaststelling van het D&R-plan, of dat deze termijn al direct bij binnenkomst in de inrichting begint. Echter, in beide gevallen komt een aanzienlijk aantal gedetineerden niet voor promoveren-degraderen in aanmerking doordat hun verblijf in de inrichting hiervoor te kort is. Uit cijfers van DJI blijkt dat de helft van de personen die uitstromen uit het gevangeniswezen een totale detentie van hoogstens één maand achter de rug heeft.<sup>3</sup> Promoveren of degraderen is bij deze personen dus niet aan de orde. Nog eens 21% stroomt uit na een detentieduur van vier tot twaalf weken. Ook van deze groep zal een deel dus niet voor promotie in aanmerking komen.

### Gedetineerden met een verstandelijke beperking of een ziekelijke stoornis

Als bekend is dat een gedetineerde lijdt aan een verstandelijke beperking of een ziekelijke stoornis (inclusief ernstige verslavingsproblematiek), kan de directeur besluiten dat de gedetineerde, om voor promotie in aanmerking te komen, gedurende de vereiste periode niet positief hoeft te scoren op de gedragsaspecten van 'zorg en begeleiding', mits hij de bereidheid toont tot verbetering (artikel 1d, lid 4, RSPOG nieuw).

In aansluiting op hetgeen is gesteld in eerdere adviezen<sup>4</sup> acht de Raad het een goede zaak dat nu rekening wordt gehouden met de reële mogelijkheden en beperkingen van betreffende gedetineerden. De voorgestelde aanpassingen zijn echter nog onvoldoende. Het feit dat de directeur kan besluiten dat de licht verstandelijk beperkte gedetineerde (lvb-er) niet positief hoeft te scoren op zorg en begeleiding om in aanmerking te komen voor promotie, houdt in dat op andere gebieden wel positief gescoord moet worden. Deze eis is volgens de Raad niet realistisch. Van lvb-ers kan

<sup>3</sup> Zie: *Gevangeniswezen in getal 2008-2012*, Dienst Justitiële Inrichtingen, mei 2013.

<sup>4</sup> Zie: het RSJ-advies over gedetineerden met een lichte verstandelijke beperking van 7 januari 2013, het RSJ-advies over het conceptwetsvoorstel Elektronische detentie van 2 mei 2013 en het RSJ-advies over het Masterplan DJI van 2 mei 2013



bijvoorbeeld niet zonder meer worden verwacht dat zij, zonder intensieve begeleiding en oefening, op een correcte wijze omgaan met spanning en conflicten. Zoals gezegd beveelt de Raad een flexibeler en meer op het individu afgestemd gebruik van de promotiecriteria aan. Ten aanzien van gedetineerden met psychische en verslavingsproblematiek zou expliciet aangegeven moeten worden dat rekening wordt gehouden met de individuele mogelijkheden op alle gedragsaspecten.

Aanbeveling:

- *De Raad beveelt aan de criteria voor 'promotie' beter af te stemmen op de mogelijkheden van gedetineerden met verstandelijke beperking of een ziekelijke stoornis.*

#### De uitsluiting van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen van promotie

Strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen worden van promotie uitgesloten, zo is bepaald in artikel 1e, lid 2b (nieuw) van de RSPOG. De Raad acht dit onterecht en mist hiervoor een goede onderbouwing in het wijzigingsvoorstel.

Het argument dat re-integratie in de Nederlandse samenleving niet aan de orde is, overtuigt de Raad niet. Er is immers wel sprake van speciale programma's met het oog op re-integratie in het land van herkomst, zoals de Raad met instemming constateert. Onduidelijk is waarom deze programma's, anders dan de programma's gericht op re-integratie in de Nederlandse samenleving, aangeboden worden vanuit het basisprogramma. Evenmin is duidelijk hoe dat concreet gerealiseerd kan worden binnen het sobere regime in de inrichtingen voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen.

Aanbeveling:

- *De Raad beveelt aan de uitsluitingsbepaling met betrekking tot strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen te schrappen.*

#### *Sober basisprogramma*

Zoals hierboven is aangegeven, zal bij invoering van het voorgestelde systeem van het promoveren en degraderen het merendeel van de gedetineerden feitelijk verblijven in het basisprogramma. Uit de toelichting blijkt dat het basisprogramma bestaat uit het wettelijk minimum aan activiteiten, aangevuld met enkele activiteiten gericht op het versterken van de motivatie. Vooral voor de populatie in het huis van bewaring betekent dit, in combinatie met de voorgenomen wijzigingen in het Masterplan, dat een dagprogramma wordt aangeboden bestaande uit arbeid en de wettelijk voorgeschreven activiteiten lucht, sport, recreatie en bezoek. Avond- en weekendprogramma worden niet aangeboden. Voor gedetineerden die niet kunnen werken komt dit dagprogramma neer op gemiddeld 20 uur per etmaal op cel.

Deze situatie strookt niet met het algemene uitgangspunt dat gedetineerden zo min mogelijk in hun vrijheid dienen te worden beperkt (Pbw artikel 2, lid 4). Voor gedetineerden in preventieve hechtenis geldt dit, op grond van de onschuldpresumptie, nog sterker zoals ook is vastgelegd in internationale richtlijnen.<sup>5</sup>

In de gevangenis heeft het afschaffen van het regime van algehele gemeenschap grote gevolgen voor de gedetineerden die slechts het basisprogramma krijgen aangeboden. Op de momenten dat geen activiteiten worden aangeboden, zullen zij op cel worden ingesloten. Een dergelijke restrictieve omgeving staat op gespannen voet met de bedoeling om gedetineerden zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid te geven en goed gedrag aan te leren in de omgang met medegedetineerden en personeel.

De versoberde omstandigheden waarin het basisprogramma wordt aangeboden in het huis van bewaring en de gevangenis, bieden volgens de Raad onvoldoende mogelijkheden om de gedetineerde te prikkelen tot positief, op resocialisatie gericht gedrag. Een belangrijke factor daarbij is een vermindering van het aantal 'contactmomenten' tussen gedetineerden en personeel, waardoor goed gedrag minder zichtbaar is.

#### *Invulling van het plusprogramma*

In de gewijzigde RSPOG wordt het 'plusprogramma' als volgt gedefinieerd: "het in een inrichting met de bestemming gevangenis aangeboden programma bestaande uit de onderdelen van het basisprogramma, aangevuld met extra onderwijsfaciliteiten, gekwalificeerde arbeid of arbeid met meer vrijheden, gedragsinterventies, re-integratieactiviteiten alsmede de mogelijkheid om het tijdstip van deelname aan bepaalde activiteiten aan te geven" (artikel 1, lid 1 onder k, RSPOG nieuw).

Deze omschrijving laat open wat het plusprogramma feitelijk inhoudt en welke omvang het heeft. De Raad begrijpt de bedoeling dat de invulling individueel wordt bepaald op basis van het

<sup>5</sup> Recommendation Rec(2006)13.

detentie- en re-integratieplan en acht het daarom juist om te spreken van *een* in plaats van *het* plusprogramma. Vanuit het oogpunt van individualisering is dit in principe te waarderen, maar daarbij zou volgens de Raad ten minste duidelijk moeten zijn om welke extra faciliteiten en vrijheden het gaat en wat de omvang hiervan is. Ook is nu onduidelijk wat de maximale capaciteit is van de faciliteiten in het plus-programma en aan hoeveel gedetineerden de 'extra's' kunnen worden aangeboden met het oog op de beschikbare middelen. Als richtlijnen hiervoor ontbreken, bestaat het risico dat dit willekeurig wordt ingevuld, al naar gelang de personele en financiële mogelijkheden van de inrichting of afdeling. Naar het oordeel van de Raad dient gegarandeerd te zijn dat aan alle gepromoveerde gedetineerden de mogelijkheden van een volwaardig plusprogramma kunnen worden aangeboden, met andere woorden dat hiervoor voldoende middelen beschikbaar zijn. Deze randvoorwaarden dienen in beleid en regelgeving te worden vastgelegd.

Aanbeveling:

- *De Raad beveelt aan om in de RSPOG meer duidelijkheid te creëren over de inhoud en begrenzing van het plusprogramma. Buiten de regeling dienen randvoorwaarden voor een volwaardige invulling van een plusprogramma voor alle gepromoveerde gedetineerden te worden gegarandeerd.*

### **3. Uitvoeringsaspecten van het wijzigingsvoorstel**

Het beoogde systeem van promoveren en degraderen stuit niet alleen op de genoemde inhoudelijke bezwaren, maar zal volgens de Raad ook leiden tot problemen en complicaties in de uitvoering.

#### *Plusprogramma in het regime van beperkte gemeenschap*

De Raad acht het weinig overtuigend dat de vrijheden en activiteiten van het plusprogramma gerealiseerd kunnen worden vanuit een gevangenisregime van beperkte gemeenschap. Het gaat immers om vrijheden en activiteiten die op individuele basis worden aangeboden. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat, zoals reeds aangegeven, de (z)bbi-inrichtingen binnen afzienbare tijd zullen worden gesloten, wat betekent dat de externe vrijheden die nu vanuit deze 'open' en 'half-open' inrichtingen worden verleend straks moeten worden gerealiseerd vanuit een gesloten inrichting met een regime van beperkte gemeenschap. Dat hierbinnen de benodigde flexibiliteit kan worden gerealiseerd en bekostigd, wordt niet aannemelijk gemaakt.

#### *Basis- en plusprogramma op één afdeling*

Volgens de toelichting bij het voorstel is het de bedoeling om gedetineerden die zijn gepromoveerd zoveel mogelijk op één afdeling te plaatsen, maar kan in de praktijk niet worden uitgesloten dat gepromoveerde gedetineerden op één afdeling verblijven met gedetineerden die het basisprogramma volgen. In de toelichting bij het wijzigingsvoorstel wordt aangegeven dat dit geen bezwaar hoeft te zijn en dat hiervan een "prikkelende werking" uitgaat, namelijk een stimulans voor niet gepromoveerden om het voor promotie vereiste gedrag te laten zien.

Het komt de Raad onlogisch voor om eerst aan te geven dat gepromoveerde gedetineerden in principe bij elkaar worden geplaatst, en vervolgens het (noodgedwongen) samenplaatsen van beide groepen motiverend te noemen. De Raad onderschrijft de redenering waar deze uitgaat van afzonderlijke plaatsing op afdelingen met basis- of plusprogramma's. Het bedoelde samenplaatsen van gedetineerden met verschillende status echter komt de Raad voor als een bezuinigingsmaatregel, samenhangend met het feitelijk afschaffen van het regime van algehele gemeenschap, en dient als zodanig te worden benoemd en beoordeeld.

Naar het oordeel van de Raad brengt het samenplaatsen van gedetineerden in een basis- en plusprogramma vooral complicaties mee. Met name voorziet de Raad dat op deze gemengde afdelingen meer personeel nodig zal zijn. Waar in de huidige situatie alle gedetineerden op een afdeling hetzelfde dagprogramma volgen en er tijdens externe activiteiten geen personeel hoeft achter te blijven op de afdeling, zullen op een gemengde afdeling altijd één of meer personeelsleden moeten achterblijven aangezien nooit alle gedetineerden tegelijk van de afdeling zullen zijn. Gezien de bezuinigingstaakstelling en de daarmee gepaard gaande versobering lijkt dit niet haalbaar.

#### *De rol van bewaarders (bewa's) en penitentiair inrichtingswerkers (piw'ers)*

Conform het Masterplan DJI wordt het regime voor preventief gehechten herzien. Zoals gesteld in het plan: "Zelfredzaamheid vormt het basisprincipe in het programma, waarbij de piw'er voornamelijk tot taak heeft de gedetineerde te begeleiden. De beveiligingstaken, zoals bijvoorbeeld urinecontroles en celinspecties, kunnen worden uitgevoerd door de bewaarders." Met andere woorden: waar tot op heden de piw'er op de afdelingen zorg droeg voor zowel de controle/veiligheid als de bejegening/begeleiding van gedetineerden, worden deze taken nu gescheiden en verdeeld over bewaarders (bewa's) en piw'ers.

De Raad acht dit ongewenst. De bijzondere waarde van de piw-functie is nu juist dat deze zowel het controlerende als het bejegende aspect in zich verenigt. Dit geeft de huidige piw-er een geschikte positie om zowel corrigerend als motiverend op te treden en zich een goed beeld te vormen van het gedrag van een gedetineerde en eventuele ontwikkelingen daarin.

In het beoogde systeem van promoveren en degraderen worden deze kwaliteiten nog belangrijker dan ze al zijn. De piw-er vervult een cruciale rol in het stimuleren van 'groen' gedrag en het bijsturen of corrigeren van 'oranje' of 'rood' gedrag. Het gedeeltelijk onderbrengen van taken van piw-ers bij bewa's betekent een vermindering van goed gekwalificeerd afdelingspersoneel, terwijl de aanwezigheid daarvan juist een voorwaarde is voor de begeleiding bij en beoordeling van het gedrag van de gedetineerde. De Raad wijst erop dat juist in het huis van bewaring hoge eisen worden gesteld aan de piw-er. Het regime is sober en de spanning onder gedetineerden is hoog, onder andere rondom het verloop van de strafzaak. De gedetineerden moeten bovendien worden gemotiveerd tot het voor promotie vereiste gedrag, ook al worden de extra's van een plusprogramma pas in de gevangenis aangeboden.

In de voorgestelde taakverdeling ziet de Raad tevens een risico voor conflicten tussen piw-ers en bewa's rond het aanzeggen van een rapport. De mentor-rol van de piw-er (gericht op motiveren en bijsturen van de gedetineerde) botst makkelijk met de bewakende en bestraffende rol van de bewa. Deze eventuele conflicten zijn nadelig voor de gedetineerde en voor het werkklimaat.

Aanbeveling:

- *De Raad adviseert om af te zien van het overnemen van taken van de piw-ers door bewaarders.*

#### *Toename meerpersoonscelgebruik*

Voor de nabije toekomst is een forse uitbreiding van het meerpersoonscelgebruik voorzien. De Raad ziet problemen bij de toepassing van promoveren en degraderen in combinatie met meerpersoonscelgebruik. Als bijvoorbeeld één van de gedetineerden bestraft wordt in verband met drugs of contrabande op cel, kan dit gevolgen hebben voor de eventuele 'promotie' van de celgenoot als diens onschuld niet bewezen kan worden. Dergelijke problemen spelen nu al in beklagen en beroepszaken en worden naar verwachting groter binnen een systeem van promoveren en degraderen.

#### *Arrondissementale plaatsing*

In het wijzigingsvoorstel genieten gedetineerden in het plusprogramma voorrang boven gedetineerden in het basisprogramma waar het gaat om plaatsing in een inrichting in het arrondissement van vestiging (artikel 25, lid 7, RSPOG nieuw).

De Raad acht het meer op zijn plaats om dergelijke beslissingen daarnaast af te laten hangen van individuele omstandigheden. Deelname aan het plusprogramma is daar één van, naast andere factoren zoals bijvoorbeeld een naast familielid dat ernstig ziek is. Door alle relevante omstandigheden in de overweging te betrekken, wordt tevens beter invulling gegeven aan de persoonsgerichte detentie.

Aanbeveling:

- *De Raad adviseert in artikel 25, lid 7 de mogelijkheid voor afweging op grond van individuele omstandigheden op te nemen.*

#### *Psycholoog in het multidisciplinair overleg (MDO)*

De directeur neemt de beslissing tot promoveren of degraderen onder andere op grond van het advies van het multidisciplinair overleg (MDO) dat in iedere inrichting functioneert. Dit MDO bestaat uit in ieder geval diverse geledingen van het afdelingspersoneel en een medewerker van de medische dienst, en eventueel een psycholoog. Dit laatste is, aldus de toelichting, alleen verplicht als het MDO verbonden is aan een inkomstenafdeling of een Extra Zorgvoorziening (EZV). Gezien het gewicht van de beslissing tot promoveren of degraderen acht de Raad de inbreng van de psycholoog onontbeerlijk. Tegelijkertijd is de Raad bekend met het tekort aan psychologen binnen het gevangeniswezen, waardoor niet altijd gerealiseerd zal kunnen worden dat bij iedere beslissing tot promotie of degradatie een psycholoog betrokken is. Hier constateert de Raad een ernstig knelpunt.

Aanbeveling:

- *De Raad adviseert om waar mogelijk een psycholoog te betrekken bij de beslissing tot promoveren of degraderen.*



#### 4. Rechtspositionele aspecten

##### *Beslissing promotie/degradatie open voor beklag*

De beslissing tot promotie of degradatie staat (vanzelfsprekend) open voor beklag en beroep. Invoering van de wijziging zal daarom, zeker in het begin, leiden tot een stijging van het aantal beklag- en beroepszaken. De Raad verwacht behalve het directe effect (meer beslissingen van de directeur leiden tot meer klachten) ook een indirect effect: het is aannemelijk dat zowel het rigide systeem van promoveren en degraderen als het sobere basisprogramma zullen leiden tot een toename van agressie (en daarmee incidenten en strafrapporten).

##### *Gevolgen van degraderen voor verloop van detentie*

Gelet op het recht op voorwaardelijke invrijheidstelling (vi) zoals vastgelegd in artikel 15 Sr gaat de Raad ervan uit dat het stelsel van promoveren en degraderen geen gevolgen heeft voor het verlenen van vi.

##### *Onvoldoende duidelijkheid over invulling plusprogramma*

Hierboven is al opgemerkt dat de invulling van het beoogde plusregime onvoldoende duidelijk is. Daarmee wordt de rechtspositie van gedetineerden onvoldoende gewaarborgd. De gedetineerde weet niet waarop hij recht heeft bij promotie naar het plusregime.

#### 5. Opmerkingen op detailniveau

- Het is de Raad onduidelijk waarom onder artikel 1b van de RSPOG nieuw uitsluitend de gedetineerden worden genoemd aan wie de ISD-maatregel is opgelegd, en niet de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen en degenen die in een PPC verblijven, zoals vermeld in artikel 1e, lid 2b en lid 2c.  
Tevens constateert de Raad dat uit de toelichting blijkt dat gedetineerden in vreemdelingenbewaring eveneens zijn uitgesloten van promotie, terwijl in het genoemde artikel 1e, lid 2b alleen sprake is van gedetineerden die zijn geplaatst in een inrichting voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen.  
Notabene: deze opmerkingen moeten los worden gezien van het inhoudelijke standpunt van de Raad over het uitsluiten van deze groepen, zoals elders in dit advies is verwoord.
- Ten aanzien van uitsluiting van plaatsing in een (z)bbi is het de Raad onduidelijk waarom in artikel 2, lid 2d, wordt gesproken van gedetineerden 'die zijn gedegradeerd', terwijl in artikel 3, lid 2d, wordt gesproken van gedetineerden 'ten aanzien van wie een besluit tot degradatie is genomen'.
- De voorgestelde regeling met betrekking tot de gedetineerden met een psychische stoornis, verstandelijke beperking of verslaving bevat tegenstrijdige formuleringen. In paragraaf 7 van de toelichting (p. 14) is gesteld dat gedetineerden die het vereiste gedrag niet kunnen laten zien door een verstandelijke beperking of een ernstige ziekelijke stoornis (waaronder ernstige verslavingsproblematiek) terecht zullen komen op een afdeling met extra zorgvoorziening (EZV), in een Penitentiaal Psychiatrisch Centrum (PPC) of in de geestelijke gezondheidszorg. Gesteld wordt dat deze groep gedetineerden op grond van artikel 1d van de voorgestelde wijziging is uitgesloten van het basisprogramma en het plusprogramma. Dit is in tegenspraak met het in het voorgaande gedachtestreepje besprokene en het bijbehorende nieuwe artikel 1d, lid 4 RSPOG, waarin er van wordt uitgegaan dat deze gedetineerden wel kunnen promoveren en degraderen.  
Verder valt het de Raad op dat gedetineerden in de EZV blijkens dit gedeelte van de toelichting worden uitgesloten van promoveren en degraderen, terwijl de EZV – naar de mening van de Raad terecht - niet genoemd is bij de uitgesloten afdelingen in artikel 1 van de regeling.
- Volgens de voorgestelde regelgeving komen gedetineerden die zijn gedegradeerd niet in aanmerking voor plaatsing in een zeer beperkt beveiligde inrichting of afdeling (zie artikel 2, lid 2, onder d, RSPOG nieuw). De Raad gaat ervan uit dat deze bepaling betrekking heeft op gedetineerden die als gevolg van degradatie in een basisregime verblijven op het moment dat overplaatsing aan de orde is (en niet tevens op gedetineerden die eerder in hun detentier carrière zijn gedegradeerd en vervolgens weer gepromoveerd) en adviseert om de regeling op dit punt tekstueel te verduidelijken.
- In de voorgestelde wijziging van artikel 25, lid 7 RSPOG is sprake van "gedetineerden". De Raad meent dat het in dit geval beter is om te spreken van "gedetineerden die tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld".
- Met betrekking tot verslaafde gedetineerden bevat de regeling enkele tekstuele onzorgvuldigheden. In de toelichting (paragraaf 7) is sprake van 'zware verslaving'. Deze aanduiding is onjuist. Verslaving bestaat niet in gradaties, wel is sprake van meer of minder zware versla-

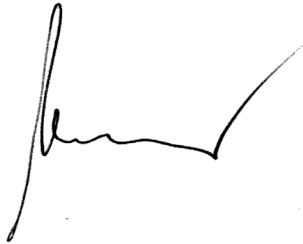
vingsproblematiek. In de bijlage 'Stimuleren en ontmoedigen' wordt (onder het 'oranje' gedrag) een 'abstinentietraject' genoemd. Dit bestaat echter als term niet in het gevangeniswezen. Onduidelijk is wat hiermee wordt bedoeld.

*Slotopmerking*

De Raad staat positief tegenover een systeem dat gedetineerden prikkelt tot en beloont voor motivatie en goed gedrag. Tevens realiseert de Raad zich dat in het gevangeniswezen een forse bezuinigingstaakstelling moet worden ingevuld die noopt tot ingrijpende aanpassingen. Deze dienen echter te zijn gebaseerd op een grondig uitgewerkte visie op de doelstellingen van detentie, en gefundeerd op bewezen effectiviteit en uitvoerbaarheid. In het voorliggende wijzigingsvoorstel mist de Raad een dergelijke visie en onderbouwing, maar is gaarne bereid om mee te denken over een beter gefundeerde invulling van een systeem van promoveren en degraderen.

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