



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

• • Promoveren en degraderen in detentie

Advies over een voorgenomen
wijziging van de regelgeving

Den Haag, 17 juli 2020



Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	4
2 Commentaar bij de conceptregeling en nota van toelichting	6
2.1 Enkele algemene opmerkingen vooraf	6
2.2 Gedragsbeoordeling en daaraan verbonden consequenties	6
2.3 Speciale groepen	12
3 Conclusies en aanbevelingen	15
3.1 Conclusies	15
3.2 Aanbevelingen	16
Bijlage	17



Samenvatting

Dit advies betreft een voorgenomen wijziging van het systeem van promoveren en degraderen in het gevangeniswezen, zoals vastgelegd in de Regeling selectie plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (RSPOG). Met dit in 2014 geïntroduceerde systeem wordt beoogd gedetineerden te motiveren mee te werken aan hun re-integratie door wenselijk gedrag te stimuleren. Gedetineerden worden in beginsel geplaatst in het basisprogramma en kunnen op grond van 'goed gedrag' promoveren naar het plusprogramma (en weer degraderen bij onvoldoende inzet en motivatie).

De RSJ komt - op hoofdlijnen - tot de volgende bevindingen.

In de eerste plaats constateert de RSJ dat het systeem wordt gewijzigd, terwijl er nooit een degelijke evaluatie heeft plaatsgevonden. In de conceptregeling en de nota van toelichting is niet duidelijk aangegeven wat de achtergrond van de voorgenomen wijzigingen is. Vermoedelijk gaat het om de extra functie die het systeem krijgt, te weten ondersteunen bij beslissingen over verlof, penitentiair programma en voorwaardelijke invrijheidstelling. Met deze uitbreiding wordt de rol van het gedrag van gedetineerden voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en de re-integratie steeds groter. Zorgelijk vindt de RSJ daarbij dat de beoordeling van het gedrag van gedetineerden en de kwaliteit van de gedragsrapportages te wensen over laten. Een ander punt van zorg is dat in de regeling niet (meer) wordt aangegeven op welke manier in het gevangeniswezen rekening wordt gehouden met de beperkingen van kwetsbare groepen (gedetineerden met een verstandelijke beperking, ziekelijke stoornis en/of ernstige verslaving). Daarnaast wordt een gedragscategorie "ontoelaatbaar gedrag" in het leven geroepen die het gemakkelijker moet maken om gedetineerden te degraderen. Met deze degradatiemogelijkheid wordt weinig recht gedaan aan het resocialisatiebeginsel (art. 2 lid 2 Penitentiare beginselenwet), dat een belangrijk doel van de gevangenisstraf is en als zodanig ook wordt benadrukt in de geldende jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ.

De conceptregeling bevat enkele voorstellen tot wijziging van gedragscategorieën die de RSJ niet begrijpt, waaronder het verdwijnen van de 'oranje' categorie ('dit-kan-beter-gedrag').

Positief vindt de RSJ dat zelfmelders – net als onder de huidige regeling – worden beloond met directe plaatsing in het plusregime. Wel blijkt daarbij in de praktijk een probleem te zijn ontstaan dat om oplossing vraagt. Verder vindt de RSJ het positief dat het onder de nieuwe regeling niet meer mogelijk is om gedetineerden die worden vervolgd voor het (mede)plegen van misdrijven permanent uit te sluiten van promotie. Onder de huidige regeling is dat nog wel mogelijk.

Het advies wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen, waarvan het uitvoeren van een gedegen evaluatie en het professionaliseren van de gedragsbeoordeling de voornaamste zijn.



1 Inleiding

Promoveren en degraderen in het kort

Dit advies betreft een voorgenomen wijziging van het systeem van promoveren en degraderen dat in het gevangeniswezen wordt gehanteerd. De regels van promoveren en degraderen zijn vastgelegd in de Regeling selectie plaatsing en overplaatsing gedetineerden (RSPOG). Met het in 2014 ingevoerde systeem van promoveren en degraderen wordt beoogd gedetineerden te motiveren mee te werken aan hun re-integratie door wenselijk gedrag te stimuleren.¹

Gedetineerden worden in beginsel geplaatst in het basisprogramma en kunnen op grond van 'goed gedrag' promoveren naar het plusprogramma (en weer degraderen bij onvoldoende inzet en motivatie). Beslissingen over promotie en degradatie vinden plaats op basis van de beoordeling van gedrag. Daarbij wordt het zogenoemde stoplichtmodel gebruikt: gedrag wordt beoordeeld als groen ('gewenst gedrag'), oranje ('dit-kan-beter-gedrag') of rood ('ongewenst gedrag').

Het basisprogramma biedt 42,5 uur per week aan activiteiten. Het omvat de wettelijke basisactiviteiten zoals recreatie, luchten en arbeid, met daarnaast de mogelijkheid mee te doen aan extra activiteiten zoals de training 'Kies voor Verandering', deelname aan een gespreksgroep van de geestelijke verzorging of het voorbereiden van de terugkeer via internet. Als er geen activiteiten zijn, verblijven de gedetineerden op hun cel.

Het plusprogramma biedt 48 uur per week aan activiteiten. In principe bestaat het plusprogramma uit dezelfde onderdelen als het basisprogramma maar wordt het uitgebreid door de inhoud, vrijheden en intensiteit van het programma aan te passen. Er wordt intensiever aan de slag gegaan met activiteiten die gericht zijn op terugkeer in de maatschappij. Zijn er overdag geen activiteiten dan mogen de gedetineerden buiten de cel op de afdeling blijven, gedurende elf uur per week. Dit is een verschil met het basisprogramma, waar gedetineerden buiten de activiteiten om op cel verblijven.

Eerdere advisering door de RSJ

In 2013 heeft de RSJ geadviseerd² over het systeem van promoveren en degraderen, voorafgaand aan de inwerkingtreding in 2014. De RSJ geeft aan in principe positief te staan ten opzichte van de mogelijkheid om inzet en motivatie van gedetineerden te 'belonen' met extra vrijheden en mogelijkheden tot re-integratie. Daarbij wijst de RSJ

¹ Kamerstukken II 2011–2012, 29 270, nr. 61 (Beleidskader Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat (DBT), onderdeel van het programma *Modernisering van het gevangeniswezen*); Zie ook: L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, 20 december 2013, p. 10; Zie ook www.dji.nl, onder justitiabelen, volwassenen-in-detentie, promoveren-degraderen.

² RSJ, *Advies Wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen*, Den Haag, 14 augustus 2013.



op het belang van een volwaardig basisregime dat aan gedetineerden voldoende resocialisatiemogelijkheden biedt, conform de resocialisatie-doelstelling van het gevangeniswezen, zoals is vastgelegd in de Penitentiaire beginselenwet (artikel 2 lid 2).

De RSJ zet vraagtekens bij de uitwerking van het systeem waarbij de gedetineerde verblijft in een basisprogramma van waaruit hij extra vrijheden en resocialisatiemogelijkheden moet verdienen met goed gedrag. Dit strookt volgens de RSJ niet met het recht op resocialisatie. Verder wijst de RSJ er in zijn eerdere advies op dat het proces van resocialisatie en gedragsverandering wordt 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 RSJ eerder contraproductief.

Verantwoording

De RSJ heeft zich over het onderwerp van het voorliggende advies geïnformeerd door de bestudering van wet- en regelgeving, jurisprudentie en wetenschappelijke literatuur; daarnaast is gesproken met een directeur van een penitentiaire inrichting (PI), een hoofd Detentie en Re-integratie (D&R) in een PI en enkele raadsleden van de Afdeling rechtspraak van de RSJ.



2 Commentaar bij de conceptregeling en nota van toelichting

2.1 Enkele algemene opmerkingen vooraf

Evaluatie

Met het systeem van promoveren en degraderen wordt sinds 2014 in de detentiepraktijk gewerkt. Tot op heden heeft geen degelijke evaluatie van dit systeem plaatsgevonden. De RSJ beschouwt dat in meerdere opzichten als een gemis, met name omdat nu niet goed duidelijk is met welke wijzigingen de praktijk gediend is.

Reden van de voorgestelde wijzigingen

Een andere algemene opmerking, direct gerelateerd aan het bovenstaande, is dat het de RSJ na bestudering van de conceptregeling en bijgevoegde nota van toelichting niet duidelijk wordt, welke problemen de wetgever met de voorliggende wijzigingen van de regeling wenst op te lossen.

Een extra functie voor het systeem van promoveren en degraderen

Het oorspronkelijke doel van promoveren en degraderen is gedetineerden te stimuleren en motiveren om mee te werken aan hun re-integratie. Met het voorliggende wijzigingsvoorstel wordt hieraan een extra functie verbonden, namelijk het nemen van beslissingen over verlenen van verlof, deelname aan een penitentiair programma en/of het toekennen van de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). In de nota van toelichting bij de ter consultatie voorgelegde regeling wordt hierover enkel gezegd:

"In het kader van hun detentiefasering worden gedetineerden in de gelegenheid gesteld om stapsgewijs toe te groeien naar hun (voorwaardelijke) invrijheidstelling" (Nota van toelichting, p. 1, eerste zin).

Met de herziening van de regeling wordt invulling gegeven aan onderdelen van de kabinetsvisie³ op de tenuitvoerlegging de gevangenisstraf en de wet Straffen en Beschermen, die recentelijk, op 23 juni 2020, is aangenomen door de Eerste Kamer.⁴ Hierin is het plan opgenomen om het verlenen van re-integratieverlof, deelname aan een penitentiair programma en de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling afhankelijk te maken van gedrag, en hier het systeem van promoveren en degraderen bij te gebruiken.⁵

Deze extra functie betekent een dermate forse wijziging dat deze in de conceptregeling en toelichting meer en nadrukkelijker aandacht verdient.

2.2 Gedragsbeoordeling en daaraan verbonden consequenties

Een uitbreiding voor het systeem van promoveren en degraderen

Zoals hierboven is vermeld, krijgt het systeem van promoveren en degraderen met de inwerkingtreding van de 'Wet straffen beschermen' een extra functie in de

³ Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 29 279, nr. 439.

⁴ Stb. 2020, 224.

⁵ Stb. 2020, 224, MvT (blz. 2).



tenuitvoerlegging van sancties en het vervolg daarop. Het systeem wordt (mede) ingezet bij beslissingen over verlof, de deelname aan een penitentiaal programma en de toekenning van de VI. Aan welke eisen het gedrag van een gedetineerde moet voldoen om in aanmerking te komen voor verlof, penitentiaal programma en/of VI vermeldt de conceptregeling niet.

Met deze uitbreiding wordt de rol van het gedrag van gedetineerden voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en de re-integratie steeds groter. Dit beleid is al een aantal jaren geleden ingezet. Eerst met promoveren en degraderen met het oog op het motiveren van gedetineerden om zich in te zetten voor hun re-integratie. Vervolgens zijn daar de beslissingen over verlof, penitentiaal programma en voorwaardelijke invrijheidstelling bij gekomen. Bij al deze belangrijke beslissingen speelt het gedrag van gedetineerden een rol.

Het systeem van promoveren en degraderen vraagt veel van gedetineerden: zij moeten verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen re-integratie door 'gewenst' gedrag te vertonen, en dat in een omgeving die niet altijd zal uitnodigen tot positief gedrag. Tegelijkertijd vraagt het systeem nogal wat van de inrichtingen: organiseren van overlegstructuren, opstellen van regels en beschikkingen, voeren van (soms moeilijke) gesprekken, werkzaamheden rondom beklag- en beroepsprocedures. Het systeem vraagt ook veel van de personeelsleden uit verschillende disciplines in de inrichtingen, die de niet eenvoudige taak van de gedragsbeoordeling uitvoeren. De RSJ maakt zich hier zorgen over. Uit diverse bronnen is gebleken dat de gedragsbeoordeling te wensen overlaat. De penitentiaal inrichtingswerker (piw-er) heeft in deze beoordeling een groot aandeel. Recent stelde de RSJ⁶ nog dat de rapportage taak van piw-ers over het gedrag van gedetineerden onder druk staat. In de eerste plaats vanwege het relatief grote aantal uren dat gedetineerden op cel verblijven, waardoor piw-ers onvoldoende gelegenheid hebben zich een goed beeld van de gedetineerde te vormen. In de tweede plaats omdat piw-ers niet (voldoende) zijn opgeleid om aan gedragsbeoordeling te doen. In de derde plaats, zo bleek uit gesprekken met mensen in de praktijk, omdat het voor piw-ers bedreigend kan zijn om het gedrag van een gedetineerde als 'rood' te beoordelen; de desbetreffende gedetineerde kan van mening zijn dat hij de negatieve beoordeling heeft te danken aan een specifieke piw-er.

Verder blijkt dat bij de multidisciplinaire overleggen (MDO's) in de inrichtingen, waar wordt overlegd over promotie en degradatie, vaak niet alle disciplines aanwezig zijn. De psycholoog, die een professioneel oordeel over gedrag kan geven, blijkt in de MDO's wisselend aanwezig te zijn.⁷

Nu zulke belangrijke beslissingen (mede) afhankelijk worden gemaakt van gedrag en gedragsbeoordeling in de strafrechtstoepassing pleit de RSJ ervoor om de gedragsbeoordeling in de inrichtingen te professionaliseren.

⁶ RSJ, *Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 25.

⁷ *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het gevangeniswezen*, Den Haag, Inspectie Justitie en Veiligheid, februari 2018, p.29.



Verder wil de RSJ benadrukken hoe belangrijk het is om hier zorgvuldig mee om te gaan en in de komende jaren een 'open mind' te hebben voor onvolkomenheden en mogelijke verbeteringen in het systeem van promoveren en degraderen. Het grote belang dat in de strafrechtstoepassing wordt toegedicht aan gedrag, onderstreept naar het oordeel van de RSJ de noodzaak om het systeem van promoveren en degraderen aan een gedegen evaluatie te onderwerpen alvorens wijzigingen hierin door te voeren.

'Categorie oranje' (dit-kan-beter-gedrag) verdwijnt

Tot op heden wordt in het systeem van promoveren en degraderen onderscheid gemaakt in goed gedrag (groen), dit-kan-beter-gedrag (oranje) en ongewenst gedrag (rood). In het wijzigingsvoorstel wordt dit beperkt tot 'gewenst' en 'ongewenst' gedrag. De categorie oranje, die vooral als een waarschuwing wordt gebruikt, komt daarmee te vervallen. Volgens de toelichting betekent dit een vereenvoudiging. De categorie oranje zou – volgens de toelichting – in de praktijk niet nodig zijn aangezien het gedrag van gedetineerden in het dagelijkse contact doorlopend door medewerkers beoordeeld en besproken wordt. Gedetineerden worden daarbij gewezen op hun gedrag en indien nodig gewaarschuwd.

Ondanks deze uitleg is het voordeel van het schrappen van deze tussencategorie voor de RSJ niet helder. Signalen uit de praktijk wekken bij de RSJ de indruk dat het verdwijnen van oranje moet worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat er eigenlijk meer gedetineerden als groen zijn gekwalificeerd dan hun gedrag rechtvaardigt. Bij algemene werkbezoeken die de RSJ het hele jaar door aan inrichtingen brengt, is vaak vernomen dat het personeel eerder geneigd is om gedrag groen te scoren dan oranje of rood. Dit heeft te maken met het feit dat groen de minste onderbouwing en rapportages vraagt en daarmee ook lastige gesprekken met gedetineerden vermeden kunnen worden.⁸

Aan het verwijderen van de categorie oranje zou mogelijk een bewuste keuze ten grondslag liggen, namelijk het forceren van de gedragsbeoordeling in 'gewenst' of 'ongewenst'. Zonder een gedegen evaluatie van het huidige systeem in de praktijk kan de RSJ zich over de noodzaak van het schrappen van deze categorie geen oordeel vormen. Wél beschouwt de RSJ het als een achteruitgang van de rechtspositie en rechtsbescherming van gedetineerden als dit soort waarschuwingen (zoals de categorie oranje blijkens de toelichting in de praktijk wordt gebruikt) niet meer op schrift worden gesteld. Hoe komt de gedetineerde immers te weten wat zijn positie is op het continuüm van gewenst tot ongewenst gedrag en wat hij kan verwachten bij de eerstvolgende beoordeling?

Gewijzigde gedragscategorieën en maatwerk

Volgens de nota van toelichting zou in de praktijk behoefte zijn aan heldere en eenvoudige kaders voor het beoordelen van het gedrag van de gedetineerde. Om die reden zijn de "kaders voor het beoordelen van gedrag aangescherpt in die zin dat deze

⁸ Zie hierover ook: RSJ, *Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 25.



bondiger en duidelijker zijn beschreven". De conceptregeling kent twee gedragscategorieën waarop wordt getoetst: 1) "re-integratie/ resocialisatie" en 2) "verblijf en leefbaarheid"; deze komen in de plaats van de huidige drie categorieën "veiligheid en beveiliging", "zorg en begeleiding" en "re-integratie en resocialisatie". De RSJ begrijpt op grond van de nota van toelichting niet waarom deze verandering nodig is. Evenals bij het schrappen van de categorie oranje is het voor de RSJ lastig om zonder een gedegen evaluatie van de praktijk, te beoordelen wat de consequenties van deze wijzigingen zijn.

Wél ziet de RSJ dat de beoogde vereenvoudiging van het systeem een vermindering van de administratieve last voor de directeur kan betekenen. Daarin schuilt een gevaar. De in de regeling omschreven gedragingen zijn 'containergedragingen'. Deze zijn tamelijk abstract en niet heel feitelijk, terwijl in de rechtspraak van de beroepscommissie van de RSJ, van de directeur nu juist wordt verlangd concreet gedrag te beschrijven dat tot promoveren of degraderen heeft geleid. De beknopte lijst met gedragingen zou kunnen leiden tot minder goed gemotiveerde beslissingen en dat vindt de RSJ onwenselijk, zeker nu het systeem ook als basis dient voor beslissingen over verlof, penitentiair programma en VI.

Een ander aspect van de gehanteerde gedragscategorieën is dat de gedetineerde op grond van het (nieuwe) artikel 1d lid 2 RSPOG wordt geïnformeerd omtrent de gedragscategorieën zoals die voor hem gelden. Volgens de toelichting hoeft niet elk onderdeel voor iedereen even zwaar te wegen. "Per gedetineerde kan maatwerk worden geleverd en worden gedifferentieerd." De RSJ begrijpt niet goed hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen. Hoe gaat dat in zijn werk en betekent dit dat sommige regels voor de ene gedetineerde niet of in mindere mate gelden dan voor een andere gedetineerde?

De RSJ begrijpt dat het leveren van maatwerk past bij de persoonsgerichte benadering die in het gevangeniswezen wordt gevolgd. Het gevaar van een maatwerkbenadering bij gedragscategorieën die in principe voor iedereen gelden zou kunnen zijn dat dit de deur opent naar willekeur en rechtsongelijkheid, en de rechtszekerheid in het geding komt.

In dit verband is de RSJ van oordeel dat de motiveringsplicht voor de directeur, ten aanzien van de beslissing om een gedetineerde al dan niet te promoveren, zoals die nu in de nota van toelichting is opgenomen (bij de toelichting op lid 6), in de regeling zelf zou moeten worden opgenomen. Het gaat om de volgende tekst uit de toelichting:

"Ingevolge het zesde lid bepaalt de directeur wanneer deze gedetineerde weer in aanmerking kan komen voor promotie. Bij zijn beslissing betreft de directeur de aard en de ernst van de gedraging die binnen of buiten de inrichting haar effect heeft gehad, de mate waarin inbreuk is gemaakt op de orde en de veiligheid in de inrichting dan wel op de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, de al dan niet opzettelijkheid van de gedraging, de duur van de eventueel opgelegde straf door de strafrechter indien hiervan sprake is en het gedrag dat de gedetineerde structureel in de detentiesituatie vertoont."



Categorie ontoelaatbaar gedrag

In de wijzigingsvoorstellen wordt naast de categorieën 'gewenst' en 'ongewenst' gedrag een nieuwe gedragscategorie ten tonele gevoerd: 'ontoelaatbaar gedrag'. De wetgever verstaat daaronder gedragingen waarbij op grond van één enkel incident degradatie kan plaatsvinden.

De gedragingen waar het om gaat zijn (artikel 1d lid 5 en bijlagen 1 en 2 bij de regeling):

- verwijtbaar te laat of niet terugkeren van verlof;
- in de inrichting binnenbrengen van verboden goederen, daarin handelen of deze goederen in bezit hebben;
- fysiek agressief gedrag, of ernstige bedreiging van personeel of medege-detineerden;
- de inrichting ontvluchten of een poging daartoe ondernemen;
- door het OM vervolgd worden wegens in detentie (mede)gepleegde misdrijven;
- gebruik van alcohol of drugs, weigering drugstest af te nemen, frauderen bij drugstest.

De wetgever licht de achtergrond van deze toevoeging als volgt toe. In de jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ is de lijn dat een besluit tot degradatie in principe niet mag worden genomen op grond van één enkel incident. De beroepscommissie is van oordeel dat een 'deugdelijke en inzichtelijke belangenafweging' moet worden gemaakt waarin het incidentele (negatieve) gedrag wordt afgezet tegen het structurele (groene) gedrag.⁹ Een uitzondering hierop maakt de beroepscommissie, zo wordt gesteld in de nota van toelichting, voor incidenten van bijzondere ernst. Een voorbeeld hiervan is bedreiging en poging tot ontsnapping tijdens een transport.¹⁰

Deze uitspraken hebben de wetgever aanleiding gegeven te bezien welke andere incidentele gedragingen van een gedetineerde als dermate gevaarlijk voor de orde en veiligheid binnen een inrichting zouden kunnen worden aangemerkt dat deze een degradatie kunnen rechtvaardigen zonder het incident af te zetten ten opzichte van het structurele gedrag in detentie.

De RSJ vindt het opmerkelijk dat met het opnemen van dit lijstje "ontoelaatbare gedragingen" volledig voorbij wordt gegaan aan de jurisprudentie op dit terrein. Ten aanzien van (vrijwel) alle hierboven genoemde – door de wetgever als 'ontoelaatbaar' gekwalificeerde – gedragingen zijn uitspraken door de beroepscommissie gedaan, waarin de rode draad steeds is dat een belangenafweging moet worden gemaakt, waarbij gelet op het resocialisatiebeginsel, het incidentele rode gedrag moet worden afgezet tegen het structurele groene gedrag (zie de bijlage bij dit advies voor een nadere toelichting). De ratio hiervan is dat de grondslag voor degradatie niet wordt gevormd door de verstoring van de orde en veiligheid in de inrichting dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenaming zonder meer, maar de (mate

⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak RSJ 30 september 2019, R-19/2499/GA.

¹⁰ Zoals in uitspraak RSJ 13 november 2014, 14/2591/GA.



van) verantwoordelijkheid die de gedetineerde toont voor zijn eigen re-integratie. Niet elk ongewenst gedrag hoeft tevens in te houden dat klager niet meewerkt aan zijn re-integratie.

In wezen betekent de toevoeging van de categorie ontoelaatbaar gedrag geen verandering van de regels; het betreffende gedrag krijgt alleen een ander etiket ("ontoelaatbaar"). De bedoelde gedragingen zouden onder de huidige (oude) regeling kunnen worden gekwalificeerd als ongewenst ('rood') gedrag en volgens diezelfde regels zou, ook wanneer deze incidenteel voorkomen, degradatie kunnen plaatsvinden,¹¹ mits daarbij een belangenafweging wordt gemaakt.

Het introduceren van de categorie ontoelaatbaar gedrag maakt dat in desbetreffende gevallen geen bredere belangenafweging zal plaatsvinden en van het leveren van maatwerk geen sprake zal zijn. Ook betekent dit dat degradatiebeslissingen op grond van 'ontoelaatbaar gedrag' géén nadere motivering meer behoeven. Al met al ziet de RSJ de introductie van deze categorie gedragingen als onwenselijk, mede in verband met het toenemende belang van de beslissing over promoveren of degraderen.

Proportionaliteit van de (overheids)reactie

Onwenselijk gedrag zoals het gebruik van drugs of het vertonen van agressief gedrag, kan aanleiding geven tot een disciplinaire straf. Tegelijkertijd kan het leiden tot degradatie. Gedetineerden gaan hiertegen regelmatig in bezwaar en beroep met als argument dat zij "dubbel gestraft" zijn. Jurisprudentie van de beroepscommissie wijst uit dat dit om twee redenen niet opgaat. In de eerste plaats is degradatie geen disciplinaire straf en in de tweede plaats zijn de grondslagen van degradatie en disciplinaire straf totaal verschillend. Bij degradatie gaat het om de mate waarin een gedetineerde verantwoordelijkheid neemt voor zijn re-integratie, terwijl de grondslag voor een disciplinaire straf ligt bij verstoring van de orde en veiligheid in de inrichting.¹²

In de nota van toelichting bij de voorliggende regeling is vermeld dat de directeur van de inrichting oog dient te houden voor de proportionaliteit van de reactie. De RSJ onderschrijft dit.

Permanente uitsluiting van promotie

In onderdeel B van artikel I van de conceptregeling wordt een van de onderdelen van artikel 1e gewijzigd. Onder de bestaande regels is een gedetineerde die wordt vervolgd voor het in detentie plegen dan wel het medeplegen van misdrijven, permanent voor de gehele detentie uitgesloten van promotie. Dit was geregeld in artikel 1e, aanhef en onder b (oud).

¹¹ Zie ook: L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, 20 december 2013, p. 16 (par. 2.5, tweede bullet).

¹² Zie: RSJ 16 maart 2015, 14/3222/GA en RSJ 18 januari 2016, 15/4110/GV.



De beroepscommissie heeft echter in 2017 geoordeeld¹³ dat een uitsluiting van een gedetineerde tijdens zijn gehele detentie zonder een bredere belangenafweging vanwege de vervolging van een in detentie gepleegd misdrijf, in strijd is met het resocialisatiebeginsel (artikel 2 lid 2 van de Pbw). De beroepscommissie vindt dat een bredere belangenafweging dient plaats te vinden.

In de voorgelegde conceptregeling wordt het permanente karakter van deze uitsluiting ongedaan gemaakt. De RSJ vindt het zonder meer positief dat permanente uitsluiting van promotie in deze situatie niet meer mogelijk is.

Norm van zes weken 'gewenst' gedrag

In artikel 1d lid 6 van de RSPOG (nieuw) is bepaald dat een gedetineerde om in aanmerking te komen voor promotie minimaal zes weken gewenst gedrag moet laten zien op alle onderdelen van goed gedrag. In de huidige (oude) regeling is die termijn op maximaal zes weken gesteld.

De RSJ is bekend met de zes-wekencyclus van de overleggen van het multidisciplinair overleg (MDO) in de inrichtingen, waar de beslissingen over promoveren en degraderen worden genomen. In principe wordt een gedetineerde elke zes weken in het MDO besproken. Echter de formulering in de (nieuwe) regeling ("minimaal") laat de mogelijkheid open om 'groen' scorende gedetineerden gedurende veel langere, in theorie zelfs onbepaalde tijd in het basisprogramma te laten verblijven. De RSJ adviseert vanuit het oogpunt van rechtsbescherming het woord 'minimaal' hier te vervangen door 'maximaal'.

2.3 Speciale groepen

Kwetsbare groepen

De aangepaste gedragsnormen die in de bestaande regeling van toepassing zijn op gedetineerden met een verstandelijke beperking, ziekelijke stoornis en/of ernstige verslavingsproblematiek, zijn in de voorgelegde conceptregeling verdwenen. De bedoelde aanpassingen voor deze kwetsbare groepen, ook wel aangeduid als 'niet-kunners',¹⁴ zijn nu geregeld in artikel 1d lid 4 van de RSPOG. Concreet betekent dit dat de directeur kan besluiten dat een gedetineerde vanwege de hier bedoelde beperkingen – wanneer die van invloed zijn op het gedrag – geen 'groen' gedrag hoeft te vertonen om toch voor promotie naar het plusprogramma in aanmerking te komen. In de oude regeling is 'dit-kan-beter'/'oranje' gedrag voldoende, mits de gedetineerde bereidheid vertoont om zijn gedrag te veranderen.¹⁵

De beperkingen en kwetsbaarheid van deze gedetineerden maken speciale aandacht voor het promoveren en degraderen onder deze groepen nodig. Bovendien behoort

¹³ RSJ 6 december 2017, 17/0614/GA.

¹⁴ De aanduiding 'niet-kunners' kan als discriminerend worden ervaren. De RSJ acht het daarom passender een andere term te hanteren, bijvoorbeeld 'kwetsbare groepen' of 'kwetsbare gedetineerden'.

¹⁵ L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, 20 december 2013, p. 15.



een aanzienlijk deel van de gedetineerdenpopulatie tot deze kwetsbare groepen, in elk geval meer dan de helft.¹⁶

De RSJ vindt daarom zowel het verdwijnen van dit artikellid als het verdwijnen van de 'dit-kan-beter'/'oranje' categorie zorgelijk. In de regeling wordt nu geen rekening meer gehouden met de beperkte vermogens van deze kwetsbare groepen. In de kabinetsnota 'Recht doen, kansen bieden'¹⁷ was veel aandacht voor de problematiek van deze groep:

"Het kabinet houdt daarbij aandacht voor de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie. Die is complex, en (mede) hierdoor in belangrijke mate bepalend voor de eisen die aan het gedrag van gedetineerden kunnen worden gesteld. Veel gedetineerden hebben te maken met schulden, een verslaving, werkloosheid, psychiatrische stoornissen en/of een (licht) verstandelijke beperking (LVB). Deze problematiek beperkt hun mogelijkheid om, zelfstandig, tot de gewenste gedragsverandering te komen. We moeten dus rekening houden met eventuele beperkingen bij het stellen van (gedrags- en re-integratie)doelen. Ook moeten gedetineerden de hulp en begeleiding krijgen die zij nodig hebben om tot verandering te (kunnen) komen. Waar je meer van gedetineerden verlangt, moet je ook de helpende hand bieden."

In de conceptregeling is daar niets van terug te zien. Ook de nieuwe handleiding 'Promoveren en degraderen'¹⁸ is hierover heel summier, maar deze biedt sowieso geen rechtsgrond. De RSJ vindt het van belang dat in de regels omtrent promoveren expliciet rekening wordt gehouden met de beperkingen van de hier bedoelde groep kwetsbare gedetineerden.

Kortgestraften

Ten aanzien van de kortgestraften veranderen de wijzigingsvoorstellen weinig aan de gang van zaken in de praktijk. De RSJ vindt het van belang in herinnering te brengen dat een heel grote groep gedetineerden feitelijk niet mee doet aan het systeem van promoveren en degraderen, namelijk de kortgestraften. Zij verblijven te kort in een inrichting om voor promotie in aanmerking te kunnen komen. Blijkens cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen¹⁹ verlaat meer dan de helft van de gedetineerden in ons land de penitentiaire inrichting binnen zes weken.

¹⁶ Zie *Infographic Gevangeniswezen 2019*, 26 juni 2019, op www.dji.nl; zie onder themas-cijfers-en-publicaties, cijfers-en-publicaties/kerncijfers-dji.aspx. Zie ook: R.R. den Bak e.a., *Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Nederland*, Den Haag: ministerie van Justitie en Veiligheid, WODC 2018.

¹⁷ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 29 279, nr. 439, p.7.

¹⁸ M.M. Landman, *Handleiding toetsingskader promoveren en degraderen*; Ministerie van Justitie en Veiligheid, Dienst Justitiële Inrichtingen, juni 2020, p.11.

¹⁹ *DJI in getal 2013-2017*, p. 9 & 22, augustus 2018.



Zelfmelders

Ten aanzien van de zelfmelders²⁰ is de regeling ongewijzigd en dat vindt de RSJ een positief punt. Zelfmelders worden beloond met directe plaatsing in het plusprogramma vanwege het feit dat zij zichzelf melden voor het uitzitten van een straf en daarmee verantwoordelijkheid nemen voor hun re-integratie.

De RSJ maakt graag van deze gelegenheid gebruik om aandacht te vragen voor een probleem rondom de zelfmelders in de praktijk. Dit probleem is ontstaan met de inwerkingtreding van de Wet USB,²¹ waarmee de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van sancties is overgegaan van het openbaar ministerie naar het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executie (AICE) van het Centraal Justitieel Incassobureau. Het AICE hanteert strikter/strenger beleid waardoor veel zelfmelders nu veel eerder door de politie worden opgehaald dan voorheen, daardoor niet de kans krijgen zichzelf te melden en hierdoor in het basisprogramma komen. Het zelfmeldbeleid blijkt in twee opzichten te zijn veranderd.²² In het nieuwe beleid is een absolute weigeringsgrond opgenomen die voorheen facultatief was: veroordeelden tot een gevangenisstraf voor een feit waar twaalf jaar of meer op staat, mogen zichzelf niet meer melden. Een tweede belangrijke wijziging is dat het AICE op een stringenter wijze invulling geeft aan de beoordeling van feiten en omstandigheden die mogelijk een contra-indicatie kunnen zijn voor het toekennen van de zelfmeldstatus.

²⁰ Zelfmelders zijn veroordeelden die nog een vrijheidsstraf dienen uit te zitten en zichzelf binnen een bepaalde termijn bij een penitentiaire inrichting kunnen melden, na een schriftelijke oproep.

²¹ Wet Tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, *Stb.* 2017, 82.

²² Zie S. Meijer, R. Bruinen & P. van der Meij, 'Verloren verworvenheden. Het zelfmeldbeleid onder de Wet USB', *NJB* 2020, p. 1866-1871.



3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De RSJ kijkt met gemengde gevoelens naar de voorstellen. Enerzijds staat de RSJ in principe positief ten aanzien van een systeem waarin gedrag van gedetineerden wordt beloond en bestraft, maar aan de andere kant maakt de RSJ zich over een aantal punten zorgen.

- Het wordt de RSJ niet goed duidelijk om welke reden het systeem van promoveren en degraderen wordt gewijzigd. Vermoedelijk heeft dit te maken met de extra functie die het systeem krijgt (ondersteunen van beslissingen over verlof, penitentiair programma en/of voorwaardelijke invrijheidstelling).
- Met de extra functie van het systeem van promoveren en degraderen, namelijk inzetten bij beslissingen over verlof, de deelname aan een penitentiair programma en de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling, wordt het vertonen van gewenst gedrag nog belangrijker voor de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Tegelijkertijd laat de kwaliteit van de gedragsbeoordeling en de gedragsrapportages die aan deze beslissingen ten grondslag liggen, te wensen over.
- De RSJ vindt het zorgelijk dat in de conceptregeling geen rekening wordt gehouden met de beperkingen van 'kwetsbare gedetineerden' (gedetineerden met een lichte verstandelijke beperking, ziekelijke stoornis en/of ernstige drugsverslaving). De beperkingen en kwetsbaarheid van deze groep vragen om speciale aandacht voor het promoveren en degraderen. Bovendien behoort meer dan de helft van de gedetineerdenpopulatie tot deze groep.
- Met de voorgenomen wijzigingen lijken strengere eisen aan gedetineerden te worden gesteld. Door het opnemen van een categorie 'ontoelaatbaar gedrag' in het systeem zet de wetgever in op het versterken van de mogelijkheid om gedetineerden te kunnen degraderen naar het basisprogramma. De wetgever gaat hiermee voorbij aan het belang van het resocialisatiebeginsel en de noodzaak van een belangenafweging zoals ook tot uitdrukking komt in de geldende jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ.
- Resocialisatie krijgt vooral gestalte in het plusprogramma. Vanuit dat perspectief vindt de RSJ de voorgenomen wijzigingen zorgelijk omdat deze zouden kunnen leiden tot het sneller degraderen van gedetineerden, waardoor een grotere groep gedetineerden niet in aanmerking komt voor resocialisatieactiviteiten. Resocialisatie is immers niet alleen van belang voor gedetineerden zelf, maar uiteindelijk ook voor het bevorderen van de veiligheid van de maatschappij.
- In artikel 1d lid 6 van de RSPOG (nieuw) is bepaald dat een gedetineerde om in aanmerking te komen voor promotie 'minimaal' zes weken gewenst gedrag moet



laten zien op alle onderdelen van goed gedrag. Die formulering laat de mogelijkheid open om gedetineerden gedurende veel langere tijd dan zes weken in het basisprogramma te laten verblijven. De RSJ vindt het vanuit het oogpunt van rechtsbescherming beter om het woord 'minimaal' hier te vervangen door 'maximaal'.

3.2 Aanbevelingen

1. Voer voorafgaand aan de wijziging van de RSPOG een degelijke evaluatie uit van het stelsel van promoveren en degraderen en gebruik de bevindingen daarvan als basis voor eventuele wijzigingen van het systeem.
2. Professionaliseer de gedragsbeoordeling en verbeter de kwaliteit van de gedragsrapportages.
3. Maak een duidelijke en beargumenteerde keuze voor verschillende gedragscategorieën en het al dan niet schrappen van delen daarvan ('oranje').
4. Neem de motiveringsplicht voor de directeur ten aanzien van de beslissing om een gedetineerde al dan niet te promoveren, zoals die nu in de nota van toelichting is opgenomen (bij de toelichting op lid 6), in de regeling zelf op. Vanuit rechtspositioneel oogpunt is deze motivering immers van groot belang.
5. Neem de introductie van de categorie 'ontoelaatbaar' gedrag in heroverweging. Deze voegt immers niets toe aan de bestaande formele mogelijkheden, is strijdig met de jurisprudentie en doet afbreuk aan het resocialisatiebeginsel.
6. Het is van belang dat de reacties op ongewenst gedrag in de inrichting voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel. Wees daarom alert op situaties die door gedetineerden als een "dubbele straf" ervaren kunnen worden en probeer deze zo mogelijk te vermijden.
7. Maak in de regeling duidelijk op welke manier rekening wordt gehouden met de beperkingen van de 'kwetsbare gedetineerden' (gedetineerden met een verstandelijke beperking, ziekelijke stoornis en/of ernstige verslavingsproblematiek).
8. Onderzoek hoe de gesignaleerde praktijkproblemen ten aanzien van de zelfmelders kunnen worden verholpen.



Bijlage

Vervolgning wegens strafbaar feit gepleegd in detentie:

Zie RSJ 6 december 2017, 17/0614/GA.

Het enkele feit van vervolging of veroordeling voor een nieuw strafbaar feit dat in detentie is gepleegd, is naar het oordeel van de beroepscommissie, gelet op het belang van het resocialisatiebeginsel, onvoldoende voor uitsluiting van deelname aan plusprogramma zonder enige afweging. Er kunnen zich omstandigheden voordoen die een inbreuk op de Regeling rechtvaardigen en nopen tot een kenbare belangenafweging van de directeur. Dit had in dit geval moeten gebeuren. (Zie ook RSJ 14 december 2017, 17/1265/GA en RSJ 10 november 2017, 16/4091/GA).

Fysiek agressief gedrag of ernstige bedreiging van personeel of medege-detineerden: Zie RSJ 10 november 2014, 14/1918/GA.

De beroepscommissie is van oordeel dat de directeur een belangenafweging dient te maken: "Immers, de grondslag voor degradatie vormt niet de verstoring van de orde en veiligheid in de inrichting dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming zonder meer, zoals dat wel het geval is bij de disciplinaire straf en de ordemaatregel, maar de (mate van) verantwoordelijkheid die de gedetineerde toont voor zijn eigen re-integratie. Niet elk ongewenst gedrag hoeft tevens in te houden dat klager niet meewerkt aan zijn re-integratie."

"Teneinde te voorkomen dat een gedetineerde op een incidentele gedraging wordt beoordeeld, dient de directeur naast de feiten en omstandigheden van het ongewenste gedrag, mee te wegen het structurele gedrag van de betrokken gedetineerde, waarin alle onderdelen van goed gedrag worden meegenomen." I.c. was een dergelijke nadere afweging was niet gemaakt. Mitsdien was de beslissing tot degradatie onvoldoende onderbouwd".

Gebruik alcohol of drugs, weigering drugstest of frauderen bij drugstest:

Zie RSJ 11 november 2014, nr. 14/2601/GA.

Vast staat dat klager positief heeft gescoord op het gebruik van softdrugs bij een urinecontrole. Aangezien inmiddels meer dan drie maanden was verstreken sinds de vorige positieve score is aan klager, conform het Drugsontmoedigingsbeleid, een disciplinaire straf van drie dagen in plaats van vijf dagen opsluiting in een andere verblijfsruimte dan een strafcel opgelegd. Het Drugsontmoedigingsbeleid houdt een termijn van drie maanden aan ten einde gedetineerden de mogelijkheid te bieden na een bepaalde periode met een schone lei te beginnen. Gelet hierop en nu een incidentele terugval wordt aangemerkt als oranje gedrag acht de beroepscommissie het onredelijk en onbillijk klager naar aanleiding van de positieve uitslag direct terug te plaatsen in het basisprogramma. Naar het oordeel van de beroepscommissie had de directeur op zijn minst dienen te overwegen klager te waarschuwen door zijn gedrag als oranje aan te merken. Gelet op het voorgaande zal het beroep gegrond worden verklaard.



Bezit, handel of in de inrichting invoeren van contrabande:

Zie RSJ 18 juni 2018, 17/3985/GA.

De degradatiebeslissing bevat geen deugdelijke en inzichtelijke belangenafweging waarbij het oranje dan wel rode gedrag van klager is afgezet tegen het (veel voorkomende) groene gedrag van klager, teneinde te voorkomen dat op een incidentele gedraging wordt beoordeeld. Een nadere afweging zoals hiervoor bedoeld wordt niet gemaakt. De beslissing tot degradatie is dan ook onvoldoende onderbouwd.

Ontvluchten van de inrichting of een poging daartoe ondernemen:

Zie RSJ 13 november 2014, 14/2591/GA.

Gelet op de verslagen van de transportgeleider waarin is vermeld dat klager gedurende het bezoek aan het ziekenhuis een "beweging maakte om weg te lopen" dan wel dat hij "een korte snelle beweging naar achteren maakte" en daarna zei dat het een geintje was, is de beroepscommissie van oordeel dat voldoende aannemelijk is dat klager heeft gedaan alsof hij wilde vluchten. Voorts is, gelet op hetgeen is vermeld in de verslagen van de transportgeleiders, voldoende aannemelijk geworden dat klager zich agressief heeft gedragen richting het personeel van de vervoersdienst. Het voorgaande rechtvaardigt naar het oordeel van de beroepscommissie de beslissing tot terugplaatsing naar het basisprogramma.

