

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

24 587 Justitiële Inrichtingen

Nr. 653 Brief van de minister voor Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2021

Bij brief van 21 april jongstleden heeft u mij verzocht om een reactie op het advies van de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) op wijzigingen in enkele ministeriële regelingen in verband met de aangenomen Wet straffen en beschermen (Wet SenB). Hierbij doe ik u deze toekomen.

Om invulling te geven aan de Wet SenB worden verschillende ministeriële regelingen aangepast. Bij de wijzigingen in de regelingen plaatst de RSJ enkele algemene opmerkingen over de rechtspositie van gedetineerden en doet de RSJ een aantal specifieke aanbevelingen. Ik zal de RSJ van een uitgebreid antwoord voorzien op deze punten. Hieronder ga ik op verzoek van uw Kamer in op het advies, waarbij ik me beperk tot de aanbevelingen en die opmerkingen waar de RSJ de nadruk op legt.

Rechtspositie gedetineerden

Uitgangspunt van de Wet SenB is dat gedrag een grotere rol gaat spelen bij het toekennen van vrijheden. Terecht besteedt de RSJ aandacht aan de omgang met gedetineerden die niet in staat zijn het gewenst gedrag te tonen. Eerder heeft de RSJ langs dezelfde lijnen een advies uitgebracht op de visie op gevangenisstraffen 'Recht doen, Kansen bieden', waarover ik uw Kamer met een reactie heb bericht.¹ Ook tijdens de plenaire behandeling van de Wet SenB heb ik met uw Kamer uitgebreid stilgestaan bij dit onderwerp.

Voor veel gedetineerden is het belonen van goed gedrag een logische en duidelijke vorm van detentiefasering, dat hen stimuleert zich in te zetten voor hun re-integratie. Tegelijkertijd is er een groep die bijzondere aandacht nodig heeft. Juist de persoonsgerichte aanpak biedt de mogelijkheid om rekening te houden met beperkingen van gedetineerden. We versnellen en verbeteren de screening van gedetineerden bij binnenkomst. Doel is om de problematiek van een gedetineerde in relatie tot de vijf leefgebieden (wonen, werk, identiteitsbewijs, zorg en schulden), als ook aandachtspunten wat betreft het sociale netwerk, vanaf het begin van detentie goed in beeld te hebben en daarop te acteren door maatwerk te leveren. Verslavingsproblematiek of psychische problematiek, maar ook bijvoorbeeld een licht verstandelijke beperking of gedragsproblemen kunnen zo in beeld worden gebracht.

¹ Kamerstuk 29 279 nr. 461.

Dit leidt tot een detentie en re-integratieplan met gedrags- en re-integratiedoelen die aansluiten bij de mogelijkheden van de gedetineerde. Als gedetineerden door hun problematiek niet het gewenste gedrag kunnen laten zien, worden gedragsdoelen hierop aangepast. Daarnaast kan aan de gedetineerde met een licht verstandelijke beperking meer en gerichte begeleiding en ondersteuning worden geboden. Waar de ene gedetineerde zelf een werkgever moet zoeken, wordt de andere gedetineerde hierbij geholpen door een medewerker. Op deze manier wordt voorkomen dat gedetineerden ongelijke kansen krijgen.

Ik ben het eens met de RSJ dat het voor deze persoonsgerichte aanpak onder andere nodig is dat personeel wordt opgeleid in de omgang met gedetineerden met een beperking, verslaving of andere problematiek. DJI investeert daarom structureel in opleidingen, onder andere in het kader van vakmanschap, om medewerkers toe te rusten voor de omgang met complexe problematiek.

Wegingskaders

De RSJ acht een verduidelijking van de wegingskaders bij re-integratieverlof nodig. Hierbij gaat het om de wijze waarop het gedrag, de risico's voor de maatschappij en de belangen van slachtoffers en nabestaanden en andere relevante personen meegewogen worden, alsook de wijze waarop de gedetineerde zich heeft ingespannen voor het vergoeden van de veroorzaakte schade.

Ik onderstreep de noodzaak om duidelijk te zijn over de wijze waarop deze factoren worden gewogen. Om personeel te ondersteunen en duidelijkheid te bieden aan gedetineerden is er een beoordelingskader voor gedrag opgesteld. Ook ten aanzien van het meewegen van het slachtofferbelang is een toetsingskader vastgesteld, dat aan de RSJ op verzoek ter informatie is aangeboden. De risico's voor de maatschappij brengt DJI onder andere in beeld via de zogenoemde Risicoscreener Geweld. Deze risicoscreener is in de praktijk getoetst en ondersteunt het multidisciplinair overleg in het beoordelen of er mogelijk zorgen zijn over (seksueel) geweld tijdens detentie of bij vrijheden.

De inspanning van een gedetineerde om de veroorzaakte schade te vergoeden speelt vooral een rol bij de toekenning van externe vrijheden, in het bijzonder bij deelname aan re-integratieverlof voor extramurale arbeid, het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dan zijn er immers mogelijkheden om inkomen te genereren en een schadevergoeding aan slachtoffers of nabestaanden te betalen. Op basis van individuele besluitvorming wordt bezien welke mogelijkheden er zijn om binnen de kaders van de toepassing van externe vrijheden rekening te houden met het betalen van een schadevergoeding en het treffen van een betalingsregeling. Het niet kunnen betalen mag in dit licht in beginsel geen reden zijn om verlening van vrijheden te weigeren.

Verlof voor gedetineerden

In de nieuwe detentiefasering worden het regimair en algemeen verlof vervangen door kortdurend en langdurend re-integratieverlof en re-integratieverlof voor extramurale arbeid. De RSJ heeft hierbij enkele kanttekeningen.

Kortdurend re-integratieverlof

De RSJ beveelt aan om gedetineerden die zes weken of minder in detentie verblijven de mogelijkheid te bieden om kortdurend re-integratieverlof te verlenen voor het regelen van praktische zaken. Uitgangspunt van de Wet SenB is dat verlof in het teken staat van een concreet re-integratiedoel en een gedetineerde zich bereid heeft getoond te willen werken aan zijn re-integratie. Gedetineerden die zijn gepromoveerd naar een plusprogramma kunnen in aanmerking komen voor re-integratieverlof. Om te promoveren moet een gedetineerde in beginsel zes weken gewenst gedrag laten zien. Voor de gedetineerden die zes weken of korter zitten, houdt dit in dat zij gedurende enkele dagen of weken in detentie, gebruik kunnen maken van de geboden mogelijkheden in het re-integratiecentrum om – praktische – zaken te regelen die van belang zijn voor de re-integratie. Iedere inrichting beschikt over een dergelijk re-integratiecentrum.

Overigens is in de regeling tijdelijk verlaten van de inrichting voorzien in de mogelijkheid bij deze groep toch kortdurend re-integratieverlof toe te kennen, als daar dringende redenen voor zijn. Bijvoorbeeld omdat het paspoort van de gedetineerde verlengd dient te worden of als deze aanwezig dient te zijn bij de notaris ter ondertekening van akten.

De RSJ vraagt op dit punt tot slot om een verduidelijking dat gedetineerden die niet in aanmerking komen voor een penitentiair programma of voorwaardelijke invrijheidstelling wel in aanmerking kunnen komen voor kortdurend re-integratieverlof. In de lagere regelgeving is hier aandacht aan besteedt. Hierover zal ik de RSJ berichten.

Re-integratieverlof extramurale arbeid

Gedetineerden aan wie re-integratieverlof voor extramurale arbeid is toegekend, worden in een beperkt beveiligde afdeling (BBA) geplaatst. Dit biedt de mogelijkheid om overdag buiten de inrichting te werken of een opleiding te volgen. Een gedetineerde die vanwege ongewenst gedrag wordt teruggeplaatst naar een regulier beveiligde afdeling, komt voor de duur van drie maanden niet in aanmerking voor verblijf op een BBA. De RSJ beveelt aan om een *maximum* termijn van drie maanden te hanteren, met de mogelijkheid al eerder terug te plaatsen.

Voor plaatsing in een BBA, de meest vergaande vorm van vrijheid in detentie, wordt consistent gewenst gedrag verlangd. Van belang is dat een gedetineerde niet zonder meer teruggeplaatst wordt naar een normaal beveiligde afdeling. Dat gebeurt alleen bij ontoelaatbaar gedrag (bijvoorbeeld agressie tegen personeel) of een aaneenschakeling van lichtere vormen van overschrijdende gedragingen,

waarbij een eerder gegeven waarschuwing niet tot een gewenste verbetering in het gedrag heeft geleid. Deze criteria voor terugplaatsing rechtvaardigen een langere termijn om te kunnen bekijken of een eventuele verbetering in het gedrag een consistent karakter heeft. Daarom is de periode van terugplaatsing op drie maanden gezet. Aan het eind van de periode zal DJI een oordeel vellen over herhaalde plaatsing in een BBA. De periode van drie maanden is een duidelijke, eenduidige norm die vooraf bij elke gedetineerde bekend is en aan een effectieve uitvoeringspraktijk bijdraagt. Dit is verduidelijkt in de toelichting bij de regeling.

Arbeid in de penitentiaire inrichting

Arbeid aanbieden in eerste twee weken van detentie

In zijn advies onderstreept de RSJ het belang van arbeid, ook in de eerste twee weken van detentie. Arbeid is inderdaad voor sommige gedetineerden een belangrijk re-integratiedoel.

Zoals hierboven aangegeven is een goede intake en screening van gedetineerden van groot belang. De eerste twee weken van de detentie ligt de nadruk dan ook op acclimatiseren, intake en screening en het opstellen van het detentie- en re-integratieplan. Gedurende deze periode ontvangt de gedetineerde een loonvervangende financiële tegemoetkoming maar wordt hem geen arbeid aangeboden.

Arbeid aanbieden aan arrestanten

De RSJ geeft aan dat ook aan arrestanten arbeid dient te worden aangeboden. Op dit punt verschillen wij van mening. Arrestanten zijn gedetineerden die geen gevolg hebben gegeven aan een oproep om zichzelf te melden bij de penitentiaire inrichting voor het uitzitten van hun straf, maar door de politie moesten worden opgepakt. Vanwege deze houding wordt gedurende de eerste acht weken van detentie aan een arrestant geen arbeid aangeboden. Omdat de eerste twee weken van de detentie zoals bovengenoemd in het teken staan van acclimatiseren en intake komen zij vergeleken met andere gedetineerden zes weken langer niet in aanmerking voor arbeid. Gedetineerden die wel gevolg geven aan hun oproep zichzelf te melden worden 'beloond' met een rechtstreekse plaatsing in het plusprogramma waardoor zij meer activiteiten krijgen aangeboden en meer tijd buiten cel mogen doorbrengen. Ik vind het belangrijk om deze werkwijze te behouden zodat personen worden aangespoord zichzelf bij de penitentiaire inrichting te melden, zonder dat de politie daaraan te pas komt.

Controle arbeidsongeschiktheid

Ik ben het eens met de RSJ dat in de vraag of een gedetineerde arbeidsongeschikt is ook psychiatrische en psychosociale problematiek moet worden meegenomen. Een arts zal de gedetineerde beoordelen op arbeidsongeschiktheid. In die beoordeling kunnen ook psychiatrische en psychosociale problematiek een rol spelen. Indien zich deze problematiek bij een gedetineerde voordoet, zal een arts zich laten adviseren door een psychiater en/of psycholoog.

Plaatsing in een beperkt beveiligde afdeling

Pilots Koers en Kansen

De RSJ vraagt hoe de projecten vanuit Koersen en Kansen voor de sanctie-uitvoering (zoals het Huis van Herstel) zich verhouden tot de nieuwe regels ten aanzien van het re-integratieverlof voor extramurale arbeid en de hieraan verbonden plaatsing in een BBA.

De in het kader van Koers en Kansen opgestarte project zijn experimenteel van aard. Uitkomsten van deze experimenten kunnen nuttige inzichten opleveren voor de uitvoeringspraktijk onder de Wet SenB, bijvoorbeeld ten aanzien van het betrekken van het sociaal domein bij de re-integratie van een gedetineerde.

Overgangsrecht

De RSJ vraagt aandacht voor de positie van gedetineerden die op het moment van inwerkingtreding van de Wet SenB in een beperkt beveiligde inrichting (BBI) verblijven. Zij vraagt zich af of deze gedetineerden vanaf de inwerkingtreding in een beperkt beveiligde afdeling worden geplaatst.

Het overgangsrecht regelt dat gedetineerden die op het moment van inwerkingtreding van de regeling zijn geplaatst in een zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI), vanaf dat moment van rechtswege in een BBA zijn geplaatst. Dit geldt echter niet voor gedetineerden die in een BBI verblijven. De gedetineerden in een BBI verrichten weliswaar arbeid, maar verlaten daarbij niet de inrichting.

Het staat bij deze gedetineerden anders dan bij de ZBBI bij voorbaat dus nog niet vast dat de vergaande vrijheden van de BBA passend zijn. Daarom zal op de datum van inwerkingtreding aan de hand van de criteria voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid (en daarmee voor toelating tot een BBA) beoordeeld zijn of de gedetineerde in een BBA geplaatst kan worden. Gelet hierop wordt aan de aanbeveling van de RSJ om het overgangsrecht voor gedetineerden in de BBI te verruimen geen gevolg gegeven.

Tot slot

Ik ben de RSJ erkentelijk voor het advies. Haar advisering helpt om de lagere regelgeving te verduidelijken en aan te scherpen. Hierboven heb ik aangegeven hoe ik de aanbevelingen beoordeel en daar opvolging aan geef.

De minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker