



Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer S. Dekker
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	1 april 2021	Uw kenmerk	3168314
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	3215425

Onderwerp Advies ministeriële regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 8 februari 2021 heeft u de RSJ verzocht een advies uit te brengen over een concept van een wijziging van diverse ministeriële regelingen naar aanleiding van de Wet straffen en beschermen. De Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) voldoet met dit briefadvies aan uw verzoek.

1. Inleiding

De adviesaanvraag betreft met name de wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi), de Regeling arbeid gedetineerden (Rag) en de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog). Het betreft een nadere invulling van (met name) de regels omtrent verlof in het kader van de Wet straffen en beschermen.¹ Met deze wet wordt de regeling van de detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: VI) ingrijpend gewijzigd. Het regimesgebonden en algemeen verlof vervallen. Incidenteel verlof wordt beperkt tot verlof voor humanitaire doeleinden. Re-integratieverlof en verlof voor extramurale arbeid worden alleen toegekend in de laatste fase van detentie en zijn gekoppeld aan concrete re-integratiedoelen die in een persoonlijk detentie- en re-integratieplan (hierna: D&R-plan) zijn opgenomen. Of de gedetineerde in aanmerking komt voor re-integratieverlof wordt mede beoordeeld aan de hand van zijn gedrag, de risico's voor de veiligheid in de samenleving en belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen.

¹ Stb. 2020, 224.

De RSJ wil enkele opmerkingen vooraf maken. De voorgestelde regeling voor verlening van re-integratieverlof betekent een verslechtering van de rechtspositie van gedetineerden. Omdat de fictieve datum van voorwaardelijke invrijheidstelling verschuift naar een later moment, wordt ook het re-integratieverlof pas in een later stadium van detentie mogelijk. Daarnaast krijgt het re-integratieverlof een puur functioneel karakter en wordt het verlenen van verlof afhankelijk gemaakt van een aantal algemene voorwaarden zoals 'goed gedrag' van de gedetineerde.

Uitgangspunt van de Wet straffen en beschermen en de nu voorliggende regelingen is dat gedetineerden zelf verantwoordelijk zijn voor het verloop van hun detentie en terugkeer in de samenleving. In de Wet straffen en beschermen en de regelgeving die daaruit voortvloeit ligt de nadruk op het aanleren van gewenst gedrag door ongewenst gedrag te bestraffen en gewenst gedrag te belonen. Gedetineerden worden geacht in staat te zijn om te leren van de consequenties van hun gedrag. De RSJ wil hier de volgende kanttekening bij maken. Gedrag wordt veelal situationeel bepaald. Dat wil zeggen dat een bepaalde situatie/stimulus leidt tot bepaald gedrag en dat gedrag vervolgens leidt tot consequenties. De consequenties van gedrag kunnen ertoe leiden dat er in eenzelfde situatie een volgende keer gekozen wordt voor ander gedrag. Men leert van de consequenties en de mate waarin men leert van consequenties bepaalt de leerbaarheid. Met name personen met een licht verstandelijke beperking (hierna: lvb), gedragsstoornis en/of psychiatrische ziekte zijn vaak onvoldoende of zelfs helemaal niet in staat om te leren van consequenties van gedrag en zullen daarom geen alternatief vertonen voor ongewenst gedrag. Ze zijn niet goed in staat tot inzicht en het maken van een rationele afweging over mogelijke consequenties, of beleven de werkelijkheid op een hele andere manier. Zij zijn daardoor minder leerbaar. Bij hen is het mogelijk gedrag te veranderen door de situatie waarin ongewenst gedrag plaatsvindt te beïnvloeden (stimuluscontrole), bijvoorbeeld door een andere bejegening/begeleiding, het bieden van medicatie en behandeling van de stoornis, psychiatrische ziekte of verslaving. Het aanpassen van omstandigheden, waarin ongewenst gedrag zich voordoet, krijgt onvoldoende aandacht in de Wet straffen en beschermen en de nu voorliggende regelingen, waardoor gedetineerden met beperkingen minder kans hebben op een positief detentieverloop en een re-integratie die aansluit bij hun mogelijkheden.²

In de toelichting bij de conceptregeling wordt gesproken van wegingskaders in verband met de risico's voor de veiligheid in de samenleving en de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen. Van deze wegingskaders is op voorhand niet duidelijk hoe deze worden ingevuld. Dit brengt rechtsonzekerheid voor de gedetineerde met zich mee. De RSJ verwacht bovendien een toename in het aantal beklag- en beroepszaken, omdat in de rechtspraak invulling zal moeten worden gegeven aan genoemde wegingskaders.

² Zie ook: E. van Ginneken, 'Zelfredzaamheid in detentie. Kritische kanttekeningen bij het systeem van promoveren en degraderen', *Proces* 2018, p. 113-129.



De RSJ heeft eerder adviezen uitgebracht over de Visie *Recht doen, kansen bieden*, het concept wetsvoorstel straffen en beschermen, het concept uitvoeringsbesluit *Wet straffen en beschermen* en het concept beoordelingskader voor promoveren en degraderen.³ Deze adviezen hebben niet geleid tot aanpassingen op hoofdlijnen van de regelgeving. De RSJ betreurt dit. Hierna geeft de RSJ een reactie op de voorgestelde wijzigingen van de Rtvi, de Rag, de Rspog en het overgangsrecht, waarbij de RSJ voortbouwt op deze adviezen. De RSJ licht zijn punten waar nodig toe in het kader van de voorliggende regelingen.

2. Wijzigingen Rtvi

Algemene opmerkingen detentie- en re-integratie plan

Volgens de toelichting bij de conceptregeling wordt de uitwerking van het D&R-plan vastgelegd in een aparte regeling. Gelet op de centrale plaats die het D&R-plan inneemt, gaat de RSJ er van uit dat deze concept regeling te zijner tijd ter consultatie wordt voorgelegd.

De RSJ signaleert dat het belang van het D&R-plan voor het verlenen van interne en externe vrijheden steeds groter wordt. Daarom wil de RSJ aandacht vragen voor de kwaliteit van het D&R-plan, mede in relatie tot de opleiding en werkdruk van het personeel in de penitentiaire inrichtingen (hierna: PI's) en het gebruik van gevalideerde screeningsinstrumenten. In het D&R-plan zal rekening moeten worden gehouden met de individuele vaardigheden van de gedetineerde. Daartoe zijn kennis en ervaring nodig om eventuele verstandelijke beperkingen, gedragsproblemen en psychiatrische problemen te herkennen en om te analyseren wat nodig is voor het verblijf in de PI en de re-integratie van deze gedetineerde. In het verleden is kritiek geuit op de inhoud en tijdigheid van D&R-plannen.⁴ Door de hoge werkdruk was er geen tijd voor mentorgesprekken, rapportages waren niet volledig en penitentiair inrichtingswerkers (hierna: PIW'ers) gaven aan het lastig te vinden het gedrag van gedetineerden te beoordelen. Momenteel zijn veel taken belegd bij de PIW'ers. Het gaat bijvoorbeeld om taken als gedragsbeoordeling en verslaglegging, het voeren van gesprekken in het kader van motiverende bejegening en het onderhouden van de relatie met gedetineerden in het algemeen. PIW'ers beschikken echter niet altijd over de daarvoor benodigde opleiding en competenties. Dat geldt ook voor casemanagers. De RSJ heeft eerder geadviseerd de PIW-functie in kwalitatief opzicht te versterken door opleidingen gericht op de omgang met de veranderde, meer complexe doelgroep.⁵ Dit is inmiddels in gang gezet maar blijft een aandachtspunt.

³ Het betreft respectievelijk: RSJ, *Advies uitvoering gevangenisstraffen*, Den Haag: RSJ 2018; RSJ, *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: RSJ 2018; RSJ, *Advies uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen*, Den Haag: RSJ 2020 en RSJ, *Promoveren en degraderen in detentie*, Den Haag: RSJ 2020,

⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid, *Risico's implementatie masterplan DJI 2013-2018. Veranderingen in het gevangeniswezen nader beschouwd*, 2018; RSJ, *Spanning in detentie*, Den Haag, 2019, p. 25; Inspectie Justitie en Veiligheid, *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het gevangeniswezen*, Den Haag, Inspectie Justitie en Veiligheid 2018, p. 29.

⁵ RSJ, *Spanning in detentie*, Den Haag: RSJ 2019, p. 19-31; Zie ook J. Hanrath e.a., *Goed casemanagerschap in de PI*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2019, waarin wordt aanbevolen het vakmanschap van de casemanager te versterken door middel van opleidingen.

De kwaliteit van het D&R-plan is ook afhankelijk van goede screeningsinstrumenten om de kwetsbaarheden van gedetineerden te herkennen en vast te stellen. Een groot deel van de gedetineerden heeft namelijk een lvb, gedragsstoornis, psychiatrische ziekte en/of is verslaafd aan drugs of alcohol. Bij binnenkomst in de PI vindt een algemene screening plaats. Dat betreft onder andere een medische screening en een taalmeting.

De screening op een lvb vindt als volgt plaats. Bij blijf van een geringe taalbeheersing en/of andere concrete aanwijzingen voor een lvb wordt de gedetineerde getest door toepassing van de screener voor intelligentie en lvb (hierna: SCIL).⁶ De SCIL wordt alleen bij binnenkomst afgenomen en alleen bij een vermoeden van een lvb. Deze screener geeft een aanwijzing dat er sprake kan zijn van een lvb maar is geen vervanger van diagnostiek.⁷ Een dergelijke aanwijzing voor een lvb bij een gedetineerde biedt PIW'ers de mogelijkheid de bejegening van deze gedetineerde aan te passen. De minister heeft eerder aangegeven dat, wanneer dit aangewezen is, de mogelijkheid bestaat om het advies van een gedragsdeskundige in te winnen om te bepalen of een zorgtraject noodzakelijk is. Binnen een zorgtraject kan gespecialiseerde zorg en ondersteuning worden geboden. De RSJ is positief over deze mogelijkheid, maar vraagt zich af of gedragsdeskundigen en gespecialiseerde zorg wel voldoende beschikbaar zullen zijn. Vooralsnog is en wordt de SCIL nog niet standaard voor de gehele gedetineerdenpopulatie ingezet. Omdat een lvb grote gevolgen kan hebben voor de beoordeling van het gedrag van de gedetineerde en daarmee voor het verlenen van interne en externe vrijheden, pleit de RSJ ervoor deze wetenschappelijk gevalideerde test bij alle gedetineerden af te nemen, met uitzondering van hen die een opleiding op mbo niveau 4 of hoger hebben gevolgd.⁸ Hierdoor ontstaat tevens meer uniformiteit in de uitvoering tussen de verschillende PI's.

Algemene voorwaarden re-integratieverlof (artikel 15 eerste lid Rvti)

Kortdurend en langdurend re-integratieverlof kunnen alleen verleend worden voor concrete re-integratiedoelen die in het D&R-plan van de gedetineerde zijn opgenomen. Die doelen kunnen in ieder geval betrekking hebben op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie, te weten het verkrijgen van een geldig identiteitsbewijs, inkomen (werk of uitkering), huisvesting, schulden en zorg en een zorgverzekering. Daarnaast kan het bezoeken van familie om te werken aan een stabiel gezinscontact en de opvoedingsrol binnen het gezin ook een re-integratiedoel zijn.⁹

De RSJ constateert dat verlof een puur functioneel karakter krijgt. Re-integratieverlof kan slechts worden toegekend 'voor zover daarmee een concreet re-integratiedoel is gediend'. Dat geldt ook voor een bezoek aan het eigen gezin. De functionele betekenis die hiermee aan het verlof wordt toegekend staat op gespannen voet met de ruime opdracht aan de overheid tot resocialisatie die onder meer voortvloeit uit internationale normering (onder

⁶ *Kamerstukken I 2019/20, 35122, E, p. 17.*

⁷ H.L. Kaal, 'Het belang van het herkennen van een LVB in de strafrechtketen', *Tijdschrift voor psychiatrie*, 2019, p. 809-812.

⁸ Informatie van H. Kaal (HS Leiden, Lectoraat LVB en jeugdcriminaliteit). De grens ligt bij mbo 4-niveau op grond van ervaringen van docenten.

⁹ *Kamerstukken II 2018/19, 24587, nr. 733, motie door de Tweede Kamer aangenomen.*

andere rechtspraak EHRM, European Prison Rules).¹⁰ De RSJ meent dat breder gekeken moet worden naar wat de gedetineerde nodig heeft om te resocialiseren.¹¹ Dat kan ook zo iets eenvoudigs zijn als het doen van een boodschap in de supermarkt of het onderhouden of leggen van een sociaal contact ten behoeve van terugkeer in de samenleving na detentie.

Algemene voorwaarden re-integratieverlof (artikel 15 tweede lid Rvti)

Bij de beslissing tot het verlenen van re-integratieverlof worden vier aspecten betrokken:

a) het gedrag van de gedetineerde, b) de veiligheidsrisico's, c) de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen en d) de geleverde inspanningen om schade te vergoeden. De RSJ heeft hierbij de volgende vragen en opmerkingen:

a. Gedrag van de gedetineerde

De beoordeling van het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie wordt steeds belangrijker. Deze beoordeling is medebepalend voor het verlenen van externe vrijheden. De RSJ vraagt zich af wanneer iemand zodanig goed gedrag vertoont dat hij blijk geeft van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving en hoe dat ten aanzien van verlof wordt beoordeeld. Hoe worden gedetineerden die geen of onvoldoende eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen of minder leerbaar zijn ondersteund? Wordt hierbij externe deskundigheid betrokken?

De RSJ merkte hiervoor al op dat de conceptregeling uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid, leerbaarheid en zelfredzaamheid van de gedetineerde. De RSJ staat in beginsel positief tegenover een persoonsgerichte benadering waarbij de nadruk ligt op het stimuleren van goed gedrag. Echter, de realiteit is dat een groot aantal gedetineerden door hun beperking (Ivb, psychiatrische ziekte, verslaving of gedragsstoornis) niet of onvoldoende in staat is te leren van de consequenties (detentie) van hun gedrag en daardoor een hele andere begeleiding nodig heeft met veel meer aandacht voor situationele factoren, die een grote rol spelen bij ongewenst gedrag.¹² Een systeem dat uitgaat van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid vergroot de ongelijkheid tussen gedetineerden als gevolg van verschillen in zelfredzaam vermogen en de mate van leerbaarheid.

De minister heeft in de toelichting bij de Rspog aangegeven dat maatwerk zal worden toegepast. Zo kunnen gedetineerden met een Ivb meer en gerichte begeleiding en

¹⁰ S. Meijer & E.F.J.C. van Ginneken, 'Visie op resocialisatie?', *Strafblad*, 2018. Council of Europe, European Prison Rules revised, Part VIII Release of sentenced prisoners, 107.1, 107.2, 107.3, Strasbourg: Council of Europe, 2020.

¹¹ In het advies over de Visie 'Recht doen, kansen bieden' merkte de RSJ al op dat resocialisatie meer omvat dan het werken aan de vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratie, zie: RSJ, *Advies uitvoering gevangenisstraffen*, Den Haag: RSJ 2018, p. 5 en 14.

¹² RSJ, *Advies uitvoering gevangenisstraffen*, Den Haag: RSJ, 2018, p. 11 en RSJ, *Promoveren en degraderen in detentie. Advies over een voorgenomen wijziging van de regelgeving*, Den Haag: RSJ 2020, p. 13; S. Struijk, 'Wetsvoorstel straffen en beschermen: wordt het kind met het badwater weggegooid?', *Sancties*, 2020/13, p. 4.



ondersteuning krijgen en kunnen doelen in kleinere stappen worden behaald.¹³ De RSJ onderschrijft het belang van maatwerk voor gedetineerden die onvoldoende zelfredzaam/leerbaar zijn.

b. Veiligheidsrisico's

Volgens de toelichting bij de conceptregeling wordt gebruik gemaakt van een risicoscreener bij het in kaart brengen van de risico's voor de veiligheid van de samenleving die verbonden zijn aan het verlenen van re-integratieverlof. De RSJ heeft geen kennisgenomen van deze risicoscreener en vraagt zich af hoe de risico's worden gewogen.

c. Belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen

De RSJ heeft nog geen kennisgenomen van het afwegingskader voor de weging van de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen dat wordt genoemd in de toelichting bij de conceptregeling en vraagt zich af hoe deze belangen worden gewogen.

Wie zijn 'andere relevante personen'? Een nadere afbakening van de kring van andere relevante personen is wenselijk. Hoe worden de voorwaarden vormgegeven om risico's voor slachtoffers te beperken en beheersen?

Volgens de memorie van toelichting (hierna: MvT) bij de Wet straffen en beschermen komen gedetineerden niet in aanmerking voor externe vrijheden (verlof, penitentiair programma en VI) als de veiligheidsrisico's voor slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen niet voldoende beperkt en beheerst kunnen worden door het stellen van voorwaarden.¹⁴ De RSJ vraagt zich af of de afweging van de verschillende belangen verschilt ten opzichte van de huidige regeling en verzoekt de minister hierover opheldering te geven.

DJI en ketenpartners zijn op grond van *EU-Richtlijn minimumnormen slachtoffers van strafbare feiten* verplicht om slachtoffers van strafbare feiten te raadplegen en informeren bij onbegeleid re-integratieverlof.¹⁵ In dit voorstel tot aanpassing van de Rvti wordt de kring van slachtoffers beperkt tot slachtoffers van ernstige zeden- of geweldsmisdrijven. De RSJ begrijpt dat wordt volstaan met deze tijdelijke regeling op grond van een tekort aan personele capaciteit. Artikel 6 van de Richtlijn verplicht echter tot bescherming van slachtoffers van *alle* misdrijven. De RSJ verzoekt de minister te verduidelijken op welke termijn de uitbreiding van de kring van slachtoffers gepland staat.

¹³ Wijziging van de Rspog, Regeling van 14 september 2020, nr. 3001925, *Stcrt.* 2020, nr. 49131.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 3, p. 11.

¹⁵ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

d. Inspanningen gedetineerden schadevergoeding

De RSJ vraagt zich af hoe wordt bepaald of de gedetineerde voldaan heeft aan de inspanningsverplichting tot vergoeding van de schade? Uit de MvT bij de Wet straffen en beschermen blijkt in ieder geval dat het niet *kunnen* betalen van een schadevergoeding geen reden kan zijn om geen externe vrijheden toe te kennen. Aan gedetineerden die niet *willen* meewerken aan een betalingsregeling wordt geen re-integratieverlof verleend.¹⁶ De RSJ staat in beginsel positief tegenover het verbinden van consequenties aan verlof in het geval de gedetineerde niet wil meewerken aan een schadevergoedingsregeling. Wel vraagt de RSJ zich af welke inspanning concreet van de gedetineerde wordt gevraagd, te meer daar deze tijdens de detentieperiode slechts zeer beperkt inkomsten kan genereren.

Kortdurend re-integratieverlof (artikel 19 Rtvi)

In de eerste zes weken van de detentie is re-integratieverlof niet mogelijk. Volgens de toelichting is dat niet nodig en onder de huidige regelgeving is dat ook niet het geval. De RSJ meent echter dat er ook voor kortgestraften mogelijkheden moeten zijn om te re-integreren. In het kader van de levensloopbenadering zouden ook zij moeten kunnen werken aan de basisvoorwaarden voor re-integratie.¹⁷ Nu kan er sprake zijn van een aaneenschakeling van korte detenties waarbij niets gebeurt op het gebied van re-integratie. De RSJ zal in de loop van 2021 een advies over korte detenties uitbrengen waarin aandacht wordt besteed aan de re-integratie(problematiek) van deze groep gedetineerden.

Volgens de MvT bij de Wet straffen en beschermen kan de gedetineerde die niet in aanmerking komt voor plaatsing in een PP of verlening van VI wel in aanmerking komen voor kortdurend re-integratieverlof. Het gaat dan om verlof uitsluitend met het oog op het regelen van praktische zaken.¹⁸ Deze uitzonderingen zijn echter niet in de conceptregeling opgenomen.

Langdurend re-integratieverlof (artikel 20 Rtvi)

Volgens artikel 20 zevende lid Rtvi kan de directeur langdurend re-integratieverlof verlenen als de VI niet wordt verleend op grond van gedrag in detentie, risico's of belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen. Hoewel de RSJ voorstander is van het verlenen van verlof, zodat de gedetineerde niet onvoorbereid in de samenleving terugkeert, is het de RSJ niet duidelijk in welke gevallen er in die situatie verlof wordt verleend. De criteria voor het verlenen van verlof als bedoeld in artikel 15 tweede lid Rtvi zijn immers dezelfde als die voor het verlenen van de VI onder de nieuwe regeling. Op grond van de uitsluitingsgronden in artikel 16 onder a, b en c Rtvi komt de gedetineerde niet in aanmerking voor re-integratieverlof.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 11; Zie ook: RSJ, *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: RSJ 2018. p. 6.

¹⁷ Zie ook: S. Boschman, M. Teerlink & G. Weijters, *Monitor nazorg ex-gedetineerden - 6e meting. Problemen op de basisvoorwaarden voor re-integratie en de relatie met recidive*, Den Haag: WODC 2020, p. 44 (werk), 48 (huisvesting), 49 (schulden).

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32122, nr. 3, p. 18.



Re-integratieverlof voor extramurale arbeid (artikel 20ab Rtvi)

De RSJ is van mening dat gedetineerden met een gevangenisstraf van zes maanden of minder in beginsel ook in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid.

Artikel 20ab derde lid Rtvi bepaalt dat de minister beleidsvrijheid toekomt in het geval de gedetineerde in aanmerking komt voor zowel het penitentiair programma als re-integratieverlof voor extramurale arbeid. De RSJ vraagt zich af hoe die beleidsvrijheid wordt ingevuld. Welke criteria zijn bepalend? De RSJ vindt dat transparantie moet worden geboden in het kader van de rechtsbescherming.

Na terugplaatsing in de PI vanwege het gedrag van de gedetineerde komt deze gedurende drie maanden niet in aanmerking voor extramurale arbeid. De RSJ acht die periode te generiek en adviseert, gelet op het belang van een persoonsgerichte tenuitvoerlegging, een termijn van *maximaal* drie maanden te hanteren zodat maatwerk mogelijk is.

Aaneengesloten detenties en strafresistant

De RSJ vraagt zich bij de voorgaande verlofvormen af of meerdere aaneengesloten detenties in het kader van de Rtvi worden aangemerkt als één detentie. Ook valt op dat het begrip strafresistant niet meer voorkomt in de nieuwe regeling. Hieronder vallen ingevolge artikel 14 tweede lid van de huidige regeling ook de vervangende hechtenis (artikel 24c Sr) en de zogenaamde Mulder-gijzeling (artikel 28 eerste lid Wahv).

3. Wijzigingen Rag

Als gevolg van de wijziging van artikel 47 Penitentiare beginselenwet (hierna: Pbw) zijn het recht op arbeid van en de arbeidsverplichting voor gedetineerden vervallen. Op grond van dit artikel kunnen nadere regels worden gesteld over de omvang van de zorgplicht van de directeur voor de beschikbaarheid van arbeid in de PI. Dit is uitgewerkt in artikel 1a Rag.

Recht op arbeid (artikel 1a Rag)

De directeur hoeft in bepaalde gevallen geen arbeid meer aan te bieden. Dat geldt in ieder geval voor de eerste twee weken in detentie. De RSJ vraagt zich af of dit betekent dat gedetineerden met het basisprogramma mogelijk slechts 22,5 uur per week buiten de cel verblijven omdat zij geen arbeid krijgen aangeboden van maximaal 20 uur per week.¹⁹ De RSJ vindt dat zoveel als mogelijk bevorderd moet worden dat gedetineerden arbeid verrichten zodat zij structuur/dagritme hebben en behouden. Dat geldt in beginsel ook in de eerste twee weken van detentie.

Aan arrestanten hoeft de eerste acht weken van detentie geen arbeid aangeboden te worden. Uit onderzoek blijkt dat de meeste arrestantenbewaarders en arrestanten het ontbreken van arbeid als een gemis ervaren. Arbeid zorgt voor structuur, een zinvolle

¹⁹ Ook de gedetineerde die arbeidsgeschikt is en er zelf voor kiest om geen arbeid te verrichten, wordt ingesloten gedurende de arbeidsuren.



dagbesteding, sociale contacten en inkomsten.²⁰ Het sobere arrestantenregime is in het verleden ontstaan vanwege bezuinigingen. Het dagprogramma bestaat uit 28 uur aan activiteiten per week, bestaande uit activiteiten waar de gedetineerde wettelijk recht op heeft (zoals luchten en bezoek) en extra recreatiemomenten wegens het ontbreken van arbeid. Arrestanten verblijven een groot deel van de dag op cel. De RSJ acht dit niet wenselijk en pleit ervoor aan arrestanten in beginsel ook in de eerste acht weken van de detentie arbeid of een andere vorm van zinvolle dagbesteding aan te bieden. Deze dagbesteding moet passen bij de activiteiten in het kader van het D&R-plan.²¹

Arbeidsduur en beoordeling arbeidsongeschiktheid (artikel 3 Rag)

De arbeidsduur bedraagt in de regel maximaal twintig uur per week. De directeur kan de gedetineerde in de gelegenheid stellen meer uren te verrichten tot een maximum van veertig uur per week. De RSJ acht dit een goede zaak en adviseert in het kader van belonen en goed gedrag meer uren aan te bieden als het goed gaat en de gedetineerde meer uren wil werken.

De beoordeling van de arbeidsongeschiktheid van de gedetineerde wegens een medische beperking is van groot belang omdat de gedetineerde die tijdelijk arbeidsongeschikt wordt verklaard, niet wordt ingesloten gedurende de (maximaal twintig) uren die voor arbeid zijn bestemd. De RSJ merkt op dat de medische dienst vooral is gericht op lichamelijke klachten en vaak niet is opgeleid om psychiatrische problematiek te herkennen.²² Psychiatrische ziekten en psychosociale problematiek zouden echter ook een rol moeten spelen in de beoordeling of de gedetineerde arbeidsongeschikt is. Niet alleen de inrichtingsarts of verpleegkundige (in opdracht van de arts) (artikel 6 eerste lid onder a Rag), maar ook de gedragsdeskundige zou dit kunnen beoordelen.

4. Wijzigingen Rspog

Plaatsing in een beperkt beveiligde afdeling (artikel 2 Rspog)

Voor plaatsing in een beperkt beveiligde afdeling (hierna: BBA) komen alleen gedetineerden in aanmerking aan wie re-integratieverlof voor extramurale arbeid is verleend. De RSJ vraagt zich af hoe de nieuwe regeling zich verhoudt tot de verschillende pilots met kleinschalige en flexibele voorzieningen in het kader van het programma Koers en Kansen, zoals de vijfjarige pilot van het project Huis van Herstel.²³ In het kader van dat project worden juist die gedetineerden geholpen die niet gemakkelijk re-integreren. De RSJ vraagt zich af of een uitzondering in de regelgeving kan worden gemaakt, waardoor deze projecten structureel in een BBA voortgezet kunnen worden.

²⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid, *Het arrestantenregime, een wankel evenwicht*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2018, p. 34.

²¹ Ook bij arrestanten wordt gewerkt aan de vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratie. De bij de pilot in Grave gehanteerde werkwijze wordt momenteel uitgerold bij andere arrestantenafdelingen.

²² Zie ook de Richtlijn arbeid en ziekte in de justitiële inrichting van de medTzorg FMMU 2020, richtlijnen@fmmu.nl

²³ <https://www.sanctieuitvoering.nl/projectenlab/varieteit-en-flexibiliteit-van-detentievoorzieningen>



5. Overgangsrecht

Volgens artikel VIII tweede lid van de conceptregeling bepaalt de selectiefunctionaris namens de minister, of aan gedetineerden die vóór de inwerkingtreding van de regeling in een BBA zitten, re-integratieverlof voor extramurale arbeid kan worden verleend en of deze in een BBA kunnen worden geplaatst. Deze overgangsregeling lijkt voor sommige gedetineerden nadelig te kunnen uitpakken. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Bij een straf van drie jaar, opgelegd onder de huidige regelgeving (van vóór 1 mei 2021), kan de gedetineerde al na zes maanden in een BBA worden geplaatst. Onder de voorgestelde regeling kan plaatsing in een BBA pas zes maanden voorafgaand aan de VI volgen, nadat de gedetineerde 18 maanden heeft uitgezeten. De RSJ vraagt zich ten aanzien van gedetineerden die reeds in een BBA zijn geplaatst af of de voorgestelde regeling inhoudt dat ook besloten kan worden dat de gedetineerde niet in aanmerking komt voor verlof voor extramurale arbeid en daarmee voortzetting van het verblijf in een BBA. Als dat het geval is, pleit de RSJ voor een soepeler overgangsregeling.

6. Aanbevelingen

De RSJ adviseert (de toelichting bij) de ministeriële regelingen aan te passen op de door de RSJ genoemde onderdelen waar onduidelijkheid bestaat en komt tot de volgende aanbevelingen:

Algemeen met betrekking tot het detentie & re-integratieplan

- a. Zorg voor een opleiding van PIW'ers en casemanagers die gericht is op kennis en vaardigheden voor de beoordeling van de problematiek en het gedrag van de complexe doelgroep, alvorens de nieuwe regelingen in te voeren;
- b. Zorg voor een goede screening van gedetineerden op beperkingen/kwetsbaarheden, zoals een licht verstandelijke beperking, psychiatrische stoornis, gedragsstoornis en verslaving;
- c. Neem bij alle gedetineerden die in de penitentiaire inrichting binnenkomen én er reeds verblijven een SCIL-test af, met uitzondering van gedetineerden met een opleidingsniveau van mbo-niveau 4 of hoger. Zo kan bij het opstellen van het detentie- en re-integratieplan en bij de bejegening en beoordeling van het gedrag rekening worden gehouden met mogelijke beperkte zelfredzaamheid/leerbaarheid in verband met een licht verstandelijke beperking in het kader van het verlenen van re-integratieverlof en ontstaat tevens meer uniformiteit in de uitvoering;

Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting:

- d. Houd bij de besluitvorming over het verlenen van re-integratieverlof het proportionaliteitsvereiste in het oog bij het meewegen van de aspecten onder artikel 15 tweede lid RtvI (gedrag gedetineerde, risico's, belang van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen en inspanningsverplichting schadevergoeding). Houd rekening met de individuele beperkingen van de gedetineerden en hun onvermogen om gewenst gedrag te laten zien. Licht toe wat in het kader van een inspanningsverplichting voor gedetineerden om mee te



werken aan een schadevergoedingsregeling concreet van een gedetineerde wordt verwacht;

- e. Regel, mede in het kader van de levensloopbenadering, dat gedetineerden die zes weken of minder in detentie verblijven, ook tijdens detentie de mogelijkheid krijgen om praktische zaken voor hun re-integratie te regelen;
- f. Regel dat gedetineerden die niet in aanmerking komen voor plaatsing in een penitentiair programma of verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling, vanwege het gedrag gedurende de detentie of de belangen van slachtoffers, nabestaanden of andere relevante personen, wel in aanmerking kunnen komen voor kortdurend re-integratieverlof, conform de toezegging in de memorie van toelichting bij de Wet straffen en beschermen. Maak hiertoe een uitzondering op de weigeringsgronden voor het verlenen van re-integratieverlof;
- g. Licht toe in welke gevallen de gedetineerde die niet in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling, wel in aanmerking komt voor langdurend re-integratieverlof en hoe dit verlof zich verhoudt tot de algemene voorwaarden en de weigeringsgronden voor het verlenen van re-integratieverlof;
- h. Stel criteria op voor de afweging van de keuze voor plaatsing van de gedetineerde in een penitentiair programma of verlening van re-integratieverlof voor extramurale arbeid, indien deze voor beide in aanmerking komt;
- i. Pas maatwerk toe bij het opnieuw verlenen van re-integratieverlof voor extramurale arbeid na een terugplaatsing in de penitentiaire inrichting vanwege het gedrag van de gedetineerde en pas de termijn waarop de gedetineerde weer in aanmerking kan komen voor dit verlof daartoe aan op *maximaal* drie maanden.

Regeling arbeid gedetineerden:

- j. Zorg ervoor dat arrestanten in de eerste acht weken van detentie en andere kortgestraften in de eerste twee weken van de detentie in beginsel ook in aanmerking komen voor arbeid of een andere vorm van dagbesteding zodat ook zij structuur en een dagritme ervaren en hun tijd nuttig kunnen besteden;
- k. Controleer bij het toedelen van werk en mogelijke arbeidsongeschiktheid van de gedetineerde niet alleen op lichamelijke gebreken maar ook op psychiatrische en psychosociale problematiek. Maak, naast de inrichtingsarts en de verpleegkundige, ook de gedragsdeskundige bevoegd te beoordelen of een gedetineerde arbeidsongeschikt is.

Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden:

- l. Geef aan hoe projecten in het kader van Koers en Kansen, zoals de pilot Huis van Herstel, zich verhouden tot de nieuwe regels voor de plaatsing van gedetineerden in een beperkt beveiligde afdeling ten behoeve van het verrichten van extramurale arbeid.



Overgangsrecht

m. Verduidelijk hoe de overgangsregeling (artikel VIII) met betrekking tot plaatsing in een beperkt beveiligde afdeling en verlof voor extramurale arbeid wordt toegepast; Versoepel de overgangsregeling als dit erg nadelig is voor gedetineerden die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving reeds in een beperkt beveiligde afdeling zijn geplaatst.

De RSJ is graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming



Frederieke Leeflang
Algemeen voorzitter

