
349

Besluit van 28 augustus 2003, houdende wijziging van artikel 3 van de Penitentiaire maatregel in verband met de bijstelling van het aantal uren dagprogramma en activiteiten in penitentiaire inrichtingen

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie van 23 april 2003, directie Wetgeving, nr. 5221755/03/6;

Gelet op artikel 3, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet;

De Raad van State gehoord (advies van 8 juli 2003, nr. W03.03.0156/l);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie van 22 augustus 2003, directie Wetgeving, nr. 5238775/03/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Artikel 3 van de Penitentiaire maatregel¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Het tweede lid komt als volgt te luiden:

2. In het regime van algehele gemeenschap, bedoeld in artikel 20 van de wet, duurt het dagprogramma minimaal 59 uren per week en worden daarin tussen 18 uren en 63 uren per week aan activiteiten en bezoek geboden.

B

Het derde lid komt als volgt te luiden:

3. In het regime van beperkte gemeenschap, bedoeld in artikel 21 van de wet, worden tussen 18 uren en 63 uren per week aan activiteiten en bezoek geboden.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

¹ Stb. 1998, 111, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 17 juli 2003, Stb. 313.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Justitie.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 14 oktober 2003, nr. 198.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 28 augustus 2003

Beatrix

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Uitgegeven de *vierde* september 2003

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van de Penitentiaire maatregel (Pm) in verband met de bijstelling van het aantal uren van het dagprogramma en het aantal uren bestemd voor activiteiten en bezoek in penitentiaire inrichtingen. De maatregel vloeit voort uit de brief *Modernisering sanctietoepassing*, die op 16 oktober 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden (kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8). In deze brief is de nieuwe visie op de sanctietoepassing uiteengezet. Een van de maatregelen die in voornoemde brief worden genoemd betreft de regimes voor gedetineerden.

Over deze wijziging is advies uitgebracht door de Raad voor Strafrechts-toepassing en Jeugdbescherming (advies van 13 januari 2003, nr. 5205511/03/AvdH/ep). In dit advies is de Raad tevens ingegaan op de wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met het meerpersoonscelgebruik. In de bij dat wetsvoorstel behorende memorie van toelichting wordt ingegaan op de opmerkingen die de Raad daarbij heeft geplaatst. In deze nota van toelichting wordt ingegaan op de opmerkingen die ten aanzien van de regimes zijn gemaakt.

2. Progressieve regimesopbouw

De detentie, inclusief de voorlopige hechtenis, behoeft een wijziging in regimesopbouw. Toegewerkt moet worden naar een zogenaamd progressieve regimesopbouw waarbij elke detentie in principe aanvangt in een eenvoudige voorziening met een zeer beperkt basisregime. Voor de meeste kortgestraften blijft het daarbij: de tijd laat geen intensieve en dure programma's toe voor deze doelgroep. Wel is denkbaar dat zij geplaatst worden in voorzieningen die vanwege een beperkter beveiligingsniveau goedkoper zijn. Degenen die langer gedetineerd worden, kunnen doorschuiven naar een regime met meer voorzieningen. Daarbij kunnen degenen van wie verwacht wordt dat ze daarvoor gevoelig zijn, op basis van een risicoanalyse worden geselecteerd voor een gedifferentieerde interventie gericht op hun problematiek en op het verminderen van hun kans op recidive.

Om het voorgaande te kunnen realiseren is aanpassing noodzakelijk van de bepaling van de Penitentiaire maatregel inzake de regimes. Het onderscheid tussen het regime van algehele gemeenschap en het regime van beperkte gemeenschap blijft bestaan. Dat onderscheid is immers niet gelegen in de duur van het dagprogramma van beide regimes, maar in de duur van het dagprogramma in een regime van algehele gemeenschap (die tijd verblijven de gedetineerden in gemeenschap en niet op cel) afgezet tegen het aantal uren gemeenschappelijke activiteiten in een regime van beperkte gemeenschap. Kenmerkend voor een regime van algehele gemeenschap blijft dat gedetineerden overdag met elkaar verkeren of gemeenschappelijk deelnemen aan activiteiten. Kenmerkend voor een regime van beperkte gemeenschap blijft dat de gedetineerden overdag in beginsel niet met elkaar verkeren en slechts activiteiten gemeenschappelijk hebben.

Wel worden de tot op heden onderscheiden vier regimes binnen de hoofdvorm van beperkte gemeenschap vervangen door één regime waarin aan het progressieve karakter invulling kan worden gegeven. Hierdoor wordt de flexibiliteit binnen het gevangeniswezen bevorderd. In het gevangeniswezen is een beleidsverandering gaande richting meer op de individuele gedetineerde gerichte detentietrajecten. In het huidige stelsel wordt het dagprogramma min of meer collectief doorlopen. Met de voorgestelde wijziging wordt meer ruimte geschapen om invulling te kunnen geven aan de individualisering van detentietrajecten. In zowel het

regime van beperkte als van algehele gemeenschap wordt het aantal uren activiteiten en bezoek op ten minste 18 uur per week gesteld. Binnen dit aantal uren kunnen in ieder geval de activiteiten en het bezoek plaatsvinden zoals die in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) worden aangegeven. Het betreft activiteiten als luchten, recreatie, godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en sport. Daarbuiten kan sprake zijn van activiteiten in collectief verband, maar kan een gedetineerde die daarvoor in aanmerking komt ook een op zijn persoonlijke omstandigheden toegesneden detentietraject volgen. De genoemde 18 uren zijn een minimum dat uitdrukkelijk ruimte laat voor op resocialisatie gerichte interventies. Het uitgangspunt, zoals neergelegd in artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet, dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerden in de maatschappij, wordt dan ook niet verlaten.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming waarschuwt in zijn advies voor (verdergaande) versobering hetgeen naar zijn mening zal leiden tot een vermindering van het aantal contacten tussen gedetineerden en personeel. Op termijn verwacht de Raad hiervan een negatief effect op de recidive. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de onderhavige wijziging dat voor alle gedetineerden het minimum zal gaan gelden. Zoals hiervoor uiteengezet maakt de wijziging het mogelijk om een progressieve regimesopbouw te realiseren. Aan het begin van de detentie zal het regime beperkt zijn, naar mate de detentie langer duurt, zal (ver) boven het minimum kunnen worden uitgegaan. Omdat het minimum aantal uren activiteiten en bezoek niet automatisch uit de Penitentiaire beginselenwet voortvloeit (sommige activiteiten zijn bijvoorbeeld niet aan een bepaalde duur gebonden) is dit minimum in de Penitentiaire maatregel neergelegd. Om nader aan te duiden dat kan worden uitgegaan boven het minimum is de wijziging van de Penitentiaire maatregel ten opzichte van de versie die aan de Raad is voorgelegd uitgebreid met het vaststellen van een maximaal aantal uren voor activiteiten en bezoek. Hierdoor komt meer tot uitdrukking dat er sprake is van een bepaalde bandbreedte waarbinnen de regimes worden uitgewerkt. Deze wijziging beoogt tevens tegemoet te komen aan de vrees van de Raad dat het minimum de norm zal worden onder druk van beperkte financiële middelen.

Personen die langer gedetineerd zijn, kunnen dus doorstromen naar een regime waarin meer voorzieningen worden geboden. Zoals hiervoor reeds aangegeven, kunnen daarbij degenen van wie verwacht wordt dat ze daarvoor gevoelig zijn, worden geselecteerd voor een gedifferentieerde interventie gericht op hun problematiek en op het verminderen van hun kans op recidive.

In het kader van het programma Terugdringen recidive (onderdeel van het Veiligheidsprogramma) zal onder andere een effectief gebleken Engels programma worden uitgetest om recidive van ex-gedetineerden te voorkomen. Ten behoeve hiervan is onderzoek gedaan naar de criminogene factoren bij mannelijke gedetineerden in Nederland. Uit dit onderzoek blijkt dat veel gedetineerden slecht scoren op het terrein van cognitieve vaardigheden, zoals het oplossen van problemen, beheersen van impulsen en het onder controle houden van emoties. Aan de hand van een rapport dat een overzicht geeft van de programma's die in penitentiaire inrichtingen worden aangeboden aan gedetineerden en zijn gericht op het voorkomen van recidive, zal bekeken worden welke aanpassingen en/of nieuwe programma's nodig zijn.

De tenuitvoerlegging van de eerste en tweede fase van de maatregel tot strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV) geschiedt in een regime van beperkte gemeenschap. Als gevolg van het onderhavige besluit komt voor de SOV de bepaling inzake de minimumduur van het dagprogramma te vervallen en zal ook voor de SOV de algemeen voor het regime van

bepaalde beperkte gemeenschap geldende bandbreedte van 18 uren en 63 uren per week aan activiteiten en bezoek van toepassing zijn. Binnen deze bandbreedte zal kunnen worden voorzien in een specifiek op de SOV toegesneden regime en programmering. Dat geldt ook voor de voorgestelde maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (kamerstukken II 2002/03, 28 980).

3. Duur van het dagprogramma

De duur van het dagprogramma in het regime van beperkte gemeenschap wordt niet nader geregeld. Het bepalen van de duur van het dagprogramma heeft in een regime van beperkte gemeenschap voor de gedetineerden beperkte toegevoegde waarde. De tijd binnen het dagprogramma waarin geen activiteiten worden georganiseerd verblijven zij immers in hun verblijfsruimte. In de uren buiten het dagprogramma verblijven zij daar ook. Per saldo maakt dat voor de gedetineerde dus geen verschil. Wel blijft het bepaalde in het eerste lid van artikel 3 Pm staan dat het dagprogramma in de huisregels moet worden aangegeven. In de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen en de Regeling model huisregels EBI kunnen daarover nog nadere voorschriften worden gegeven. Op deze wijze bestaat voor de gedetineerde voldoende duidelijkheid over het verloop van de dag in de inrichting. Voorts kan hiermee enige eenheid in de gevoerde regimes worden aangebracht.

Om voornoemde redenen wordt voor het regime van gehele gemeenschap wel de minimale duur van het dagprogramma bepaald. In deze regimesvorm verblijven de gedetineerden immers in de uren dat het dagprogramma beslaat en geen activiteiten worden aangeboden, onder elkaar op de afdeling. Hier voegt de duur van het dagprogramma derhalve voor de gedetineerde iets wezenlijks toe. Om het mogelijk te maken binnen dit regime bijvoorbeeld 7x9-uurs roosters op te stellen voor het personeel, wordt de duur van het dagprogramma voor de gedetineerden op minimaal 59 uren gesteld (het verschil betreft de tijd voor overdracht van de dienst).

4. Aanpassing lagere regelgeving

Als gevolg van de onderhavige wijziging van de Penitentiaire maatregel zal ook de (ministeriële) Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden worden aangepast. Hierin worden immers de nadere regels gesteld zoals die worden aangekondigd in het vierde lid van artikel 3 Pm. In deze regeling zal nader worden aangegeven welke groepen gedetineerden voor welk regime in aanmerking komen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner