

Erkenningsregeling penitentiair programma 2004

Regeling van de Minister van Justitie van 22 november 2004, nr. 5295956/04/DJI, houdende bepalingen met betrekking tot de eisen voor erkenning van een penitentiair programma of een onderdeel daarvan (Erkenningsregeling penitentiair programma 2004)

De Minister van Justitie,
Gelet op artikel 4, derde en vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet en artikel 5, vierde lid, van de Penitentiaire maatregel;

Besluit:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. DJI: Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie;
- b. sectordirectie Gevangeniswezen: de sectordirecteur Gevangeniswezen van de DJI of diens plaatsvervanger;
- c. deelnemer: degene die deelneemt aan het penitentiair programma;
- d. reclasseringsinstelling: een instelling als bedoeld in artikel 4 van de Reclasseringsregeling 1995;
- e. derde-organisatie: een instelling op het terrein van maatschappelijke hulp- en dienstverlening of opleiding en scholing of een vrijwilligersorganisatie op het terrein van hulpverlening aan justitiabelen, niet zijnde een inrichting of een reclasseringsinstelling;
- f. werkgever: het bedrijf waar de deelnemer arbeid verricht;
- g. uitvoeringsverantwoordelijke instantie: de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een penitentiair programma.

Artikel 2

1. De sectordirectie Gevangeniswezen kan een penitentiair programma of een onderdeel daarvan erkennen.
2. De directeur, een reclasseringsinstelling of een derde-organisatie kan een voordracht voor erkenning van een penitentiair programma voorleggen aan de sectordirectie Gevangeniswezen.

Artikel 3

Voor erkenning kunnen worden voorgedragen:

- a. een standaardprogramma;
- b. modules, die onderdeel uitmaken van een penitentiair programma.

Artikel 4

1. De erkenning geschiedt voor een periode van maximaal twee jaren.
2. Op de aanvraag tot erkenning wordt binnen drie maanden beslist.

3. De sectordirectie Gevangeniswezen zendt een afschrift van zijn besluit aan de aanvrager. De sectordirectie Gevangeniswezen houdt tevens een lijst bij van erkende penitentiaire programma's.

4. De erkenning kan door de sectordirectie Gevangeniswezen tussentijds worden ingetrokken indien:

- a. voor het erkende standaardprogramma of module geen doelgroep meer bestaat;
- b. de voorwaarden, die bij de erkenning zijn gesteld, niet worden nageleefd;
- c. de gegevens, die in het kader van de aanvraag tot erkenning zijn verstrekt zodanig onjuist of onvolledig zijn dat op de aanvraag een ander besluit zou zijn gevolgd indien ten tijde van de beoordeling van de aanvraag de juiste en volledige gegevens bekend zouden zijn geweest;
- d. de derde-organisatie niet bonafide blijkt te zijn.

5. De directeur van een penitentiaire inrichting, een reclasseringsinstelling of de derde-organisatie dient desgewenst uiterlijk drie maanden voor afloop van de termijn waarvoor de erkenning is gegeven een verzoek tot verlenging in.

6. De sectordirectie Gevangeniswezen kan besluiten de erkenning niet te verlengen indien één of meer omstandigheden zich voordoen als bedoeld in het vierde lid, onder a tot en met d.

Artikel 5

1. Het standaardprogramma of de module van een penitentiair programma dient een beschrijving te bevatten van de wijze waarop het programma invulling geeft aan de verdere tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf.

2. Een penitentiair programma bevat een samenstel van activiteiten dat zo evenwichtig mogelijk is gespreid over de hierna genoemde onderdelen, per week tenminste 26 uur omvat en ten minste uit een van de volgende hoofdrubrieken is opgebouwd:

- a. arbeidstoeleiding zoals werk, het verkrijgen van een vakdiploma en gewinning aan het arbeidsproces;
 - b. stimuleren van de zelfredzaamheid zoals sociale vaardigheden, budgettering, woonbegeleiding, alfabetisering en vergroten van zelfdiscipline;
 - c. behandeling van een psychische stoornis of verslavingsproblematiek.
3. De aanvraag tot erkenning van een penitentiair programma of een module van een penitentiair programma bevat ten minste een beschrijving van:
- a. de tijdsduur en opbouw van het standaardprogramma of de module,

b. de doelgroep,

c. de leerdoelen en programma-activiteiten;

d. de contra-indicaties voor deelname aan het standaardprogramma of de module;

e. de te gebruiken methodiek, inclusief de achtergronden en eventuele theoretische-wetenschappelijke verantwoording ter zake;

f. de wijze waarop inhoudelijk en procedureel uitvoering wordt gegeven aan de activiteiten en de wijze waarop het programma kan worden ingepast in een breder traject van penitentiair programma's of modules daarvan;

g. de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma of de module;

h. de wijze van toezicht, begeleiding en evaluatie; en

i. de kosten aan de hand van een gedetailleerde begroting van de vaste en variabele personele en materiële kosten.

4. Indien de aanvraag tot erkenning door een derde-organisatie wordt ingediend, legt hij bij de aanvraag een verklaring over waarin is vermeld dat hij zal voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a. accepteren van toezicht op de gemaakte afspraken en evaluatie ervan;
- b. zorg dragen voor toezicht op de deelnemer;
- c. periodiek rapporteren over de voortgang van de deelnemer;
- d. melden van bijzondere voorvallen;
- e. medewerken aan of zorg dragen voor controle op het gebruik van niet toegelaten gedragsbeïnvloedende middelen;
- f. in acht nemen en waar nodig naleven van de voorwaarden die aan de deelnemer worden gesteld.

Artikel 6

1. De activiteiten in het kader van een penitentiair programma kunnen worden uitgevoerd door een inrichting, een reclasseringsinstelling, een derde-organisatie of een werkgever.

2. Indien het penitentiair programma of een substantieel gedeelte daarvan uitgevoerd wordt door een derde-organisatie die:

- a. op grond van de Wet bijzondere opnemings psychiatrische ziekenhuizen als zorginstelling is aangemerkt;
- b. krachtens de Algemene wet bijzondere ziektekosten is toegelaten als instelling die zorg als bedoeld in artikel 6 van de laatstgenoemde wet, verleent;
- c. door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is erkend als onderwijsinstelling; of

d. op grond van de Reclasseringsregeling van 1995 is erkend als reclasseringsinstelling, dan vermeldt de organisatie dit bij de aanvraag om erkenning van een penitentiair programma of een module daarvan.

3. Indien het penitentiair programma of een substantieel gedeelte daarvan wordt uitgevoerd door een derde-organisatie, die niet door een in het tweede lid genoemd Ministerie of krachtens een daar genoemde wet of regeling erkend of toegelaten is, wordt bij de voordracht voor erkenning van het penitentiair programma de betrouwbaarheid van de derde-organisatie getoetst.

4. Indien het penitentiair programma of een substantieel gedeelte daarvan uitgevoerd wordt door een werkgever, wordt door de directeur van de inrichting of een reclasseringsinstelling de betrouwbaarheid van de werkgever getoetst.

Artikel 7

1. De sectordirectie Gevangeniswezen wijst per hofressort één of meer inrichtingen aan waarbij de deelnemers administratief worden ingeschreven.

2. Alleen inrichtingen en reclasseringsinstellingen kunnen aangemerkt worden als uitvoeringsverantwoordelijke instantie.

3. De selectiefunctionaris wijst bij zijn besluit tot deelname aan een penitentiair programma tevens de uitvoeringsverantwoordelijke instantie aan.

4. De uitvoeringsverantwoordelijke instantie houdt toezicht op de feitelijke begeleiding van de deelnemer aan het programma. Onder toezicht wordt in ieder geval verstaan:

- a. het toezien op de daadwerkelijke deelname aan de programmaonderdelen;
- b. het toezien op het nakomen van de procedures die ter zake van het penitentiair programma zijn overeengekomen;
- c. het toezien op de begeleiding door de werkgever of de derde-organisatie van de deelnemer aan het penitentiair programma;
- d. het beoordelen en aanbrengen van kleine aanpassingen in het penitentiair programma van de deelnemer;
- e. het beoordelen van de ernst van een overtreding en het melden van die overtreding aan de directeur van de inrichting;
- f. het signaleren van vorderingen en ontwikkelingen van de deelnemer aan een penitentiair programma;
- g. het tijdig opstellen van tussen- en eindrapportages.

5. De uitvoeringsverantwoordelijke instantie sluit een overeenkomst met de werkgever of derde-organisatie. In elk geval worden afspraken gemaakt over de te verrichten werkzaamheden, de financiering en het toezicht door de uitvoeringsverantwoordelijke instantie op inhoud en kwaliteit van het programma.

Artikel 8

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 9

Deze regeling wordt aangehaald als: Erkenningsregeling penitentiair programma 2004.

Artikel 10

De Erkenningsregeling penitentiair programma wordt ingetrokken.

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

Toelichting

Algemeen

De Erkenningsregeling penitentiair programma van 23 december 1998, nr. 735544/98/DJI, Stcrt. 250, en zoals gewijzigd bij regeling van 1 maart 2004 (nr. 5260743/03/DJI, Stcrt. 62) wordt gewijzigd in verband met enkele wijzigingen in de uitvoering van penitentiare programma's. In de komende jaren zal er nog meer gaan veranderen in de uitvoering van penitentiare programma's. Zo zal er een kwaliteitsverbetering worden doorgevoerd om de programma's effectiever te laten zijn en zal de uitvoering van penitentiare programma's worden verschoven van DJI naar de reclassering en derde-organisaties. Deze veranderingen zullen binnen afzienbare tijd – één tot twee jaar – opnieuw leiden tot wijziging van deze regeling.

De reden om nu tot wijziging van de Erkenningsregeling over te gaan is om de Erkenningsregeling af te stemmen op de praktijk en op een wijziging van het Besluit politieregisters (besluit van 9 september 2004, Stb. 454). In de oude regeling werd geregeld dat werkgevers zouden worden aangewezen. Dit is in de praktijk nooit goed van de grond gekomen door de veelheid van administratieve handelingen en het geringe effect ervan. Onder artikel 6 wordt de wijziging nader toegelicht.

De Penitentiare beginselenwet geeft aan dat er over het penitentiair programma nadere regels worden gesteld. Een deel daarvan is opgenomen in hoofdstuk 3 van de Penitentiare maatregel. In artikel 5, vierde lid, van deze maatregel wordt bepaald dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld omtrent de procedure voor erkenning van een penitentiair programma en over de kwaliteitseisen waaraan een penitentiair programma moet voldoen. De onderhavige regeling geeft hier invulling aan. Teneinde landelijk een goed overzicht te houden op de mogelijkheden wordt bij de sectordirectie Gevangeniswezen van de DJI een lijst aangelegd waarop alle erkende programma's geregistreerd worden.

Het begrip penitentiair programma wordt in artikel 4, eerste lid, Pbw omschreven als een samenstel van activiteiten waaraan wordt deelgenomen door gedetineerden in het kader van de verdere tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf. Deze omschrijving kan een veelheid van activiteiten omvatten, waarbij te denken valt aan arbeid(stoeleiding), scholing, stimuleren van zelfredzaamheid of behandeling van een psychische stoornis of verslavingsproblematiek.

Een programma hoeft niet door het Ministerie van Justitie te zijn opgezet maar kan ook een particulier initiatief zijn. Wel is het ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Penitentiare beginselenwet altijd noodzakelijk dat de Minister een dergelijk programma erkent.

In de memorie van toelichting bij de Penitentiare beginselenwet (Pbw, kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, blz. 9–10) is ingegaan op de eventuele toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. De conclusie luidde dat de Awb op het handelen van bij de tenuitvoerlegging van de detentie betrokken bestuursorganen jegens de ingesloten niet van toepassing is. In de erkenningsregeling worden in de artikelen 2 en 4 onder meer regels gegeven omtrent de erkenning en intrekking van de erkenning van penitentiare programma's of onderdelen daarvan. Deze beslissing wordt namens de minister van Justitie door de sectordirectie Gevangeniswezen van de DJI genomen.

Dit soort beslissingen strekt niet ter uitvoering van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbeperkende maatregel. Ten aanzien van deze beslissingen moet daarom dan geconcludeerd worden dat de uitzonderingsbepaling van artikel 1:6, aanhef en onder a, van de Awb niet van toepassing is.

Dit heeft tot gevolg dat de bepalingen van de Awb betreffende de voorbereiding en het nemen van besluiten op de beslissingen van de sectordirectie Gevangeniswezen tot erkenning of intrekking van erkenning van een penitentiair programma of onderdelen daarvan van toepassing zijn. Op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur ligt het in de rede dat voor de vereiste zorgvuldigheid de belanghebbenden gehoord worden voordat tot intrekking van de erkenning wordt besloten.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Onder arbeid, zoals vermeld in de definitie van werkgever, wordt zowel betaalde als onbetaalde arbeid verstaan.

Artikel 2

In dit artikel is bepaald dat een directeur van een penitentiare inrichting, een reclasseringsinstelling of een derde-organisatie een aanvraag tot erkenning van een penitentiair programma kan indienen. Onder directeur van een inrichting wordt verstaan de directeur zoals gedefinieerd in artikel 1, onder d, van de wet.

Artikel 3

In dit artikel wordt bepaald dat het mogelijk is zowel een standaardprogramma als modules van een penitentiair programma voor erkenning voor te dragen.

Een standaardprogramma is een programma bestaande uit een samenhangend pakket van diverse activiteiten gericht op bijvoorbeeld, scholing, training, arbeid, zelfverzorging, enzovoort.

Een module is een onderdeel van een penitentiair programma. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een sociale vaardigheidstraining. Door te werken met modules kan het programma op maat worden gemaakt voor de betrokken gedetineerde.

De aanvraag tot erkenning geschiedt uiteraard met inachtneming van de overige regelgeving voor het penitentiair programma.

Artikel 4

De erkenning geschiedt voor de duur van maximaal twee jaar. In het vierde lid zijn de intrekingsgronden bepaald.

Artikel 5

Ten opzichte van het oude artikel 5 zijn de criteria voor erkenning van programma's of onderdelen daarvan vereenvoudigd. Enkele criteria konden vervallen omdat ze werden gedekt door andere criteria. Deze criteria zullen op korte termijn wederom worden gewijzigd in verband met de ontwikkelingen van het programma 'Terugdringen Recidive'.

In dit artikel zijn in het eerste en het tweede lid bepalingen opgenomen met betrekking tot het doel en de inhoud van een standaardprogramma of een module van een programma.

In het derde lid is bepaald welke gegevens bij de aanvraag tot erkenning verstrekt moeten worden.

In het vierde lid wordt een aantal voorwaarden genoemd waaraan de derde-organisatie moet voldoen indien een deelnemer in zijn programma geplaatst wordt. Hiertoe legt hij een verklaring over bij de aanvraag tot erkenning. In onderdeel e is aangegeven dat er gecontroleerd wordt op het gebruik van niet toegelaten gedragsbeïnvloedende middelen. In dit verband kan verwezen worden naar de ministeriële Regeling urinecontrole penitentiare inrichtingen waarin ter zake is toegelicht dat hierbij gedacht dient te worden aan middelen als vermeld op de bij de Opiumwet

behorende lijsten I en II, alsmede alcohol en medicijnen waarvan het gebruik tijdens een penitentiair programma ongewenst is.

Artikel 6

De activiteiten in het kader van een penitentiair programma kunnen aangeboden worden door een penitentiare inrichting, een reclasseringsinstelling, een derde-organisatie en/of door een werkgever.

Een derde-organisatie die op de in het tweede lid gestelde wijze reeds erkend is, behoeft geen aparte toetsing meer vooraf.

In het derde lid is bepaald dat een derde-organisatie die niet reeds op de in het tweede lid gestelde wijze is erkend, vooraf getoetst wordt.

Ingevolge het vierde lid geldt deze toetsing ook ten aanzien van een werkgever die een penitentiair programma of substantieel gedeelte daarvan uitvoert.

De toetsing betreft in beide gevallen de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de activiteiten van de derde-organisatie of werkgever. De toetsing wordt uitgevoerd door de directeur van de penitentiare inrichting of de betreffende reclasseringsorganisatie en kan bestaan uit:

- het afleggen van een persoonlijk bezoek aan de desbetreffende organisatie,
- het raadplegen van de politieregisters door de directeur van een penitentiare inrichting,
- het raadplegen van bedrijfsdocumenten.

Met de hierboven aangegeven herziening van het Besluit politieregisters, heeft de directeur van een penitentiare inrichting de bevoegdheid om de politieregisters in te zien, om de betrouwbaarheid van bedrijven te toetsen, voor zover dit bekend is bij de politie. Het toetsen van werkgevers wordt hiermee vereenvoudigd en de kans op het plaatsen van gedetineerden bij onbetrouwbare werkgevers verkleind.

Het is wenselijk om bedrijfsdocumenten te raadplegen indien er gerede twijfels zijn ontstaan over de betrouwbaarheid van de werkgever.

Het werken in eigen bedrijf of in een bedrijf bij familie tijdens een penitentiair programma is niet toegestaan. Wanneer een deelnemer ook zijn eigen werkgever is, zal controle en toezicht moeilijker uitvoerbaar zijn. Hetzelfde geval doet zich voor bij het werken in een familiebedrijf. Het is niet wenselijk om aan familie van een gedetineerde te vragen controle en toezicht over te nemen en mogelijke ongeregelheden aan de directeur van de penitentiare inrichting te melden.

Artikel 7

In dit artikel worden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het penitentiair programma, de begeleiding

van en het toezicht op de deelnemer aan het penitentiair programma nader geregeld.

Aan de tenuitvoerlegging van een penitentiair programma zijn nogal wat administratieve werkzaamheden verbonden. Om deze zaken zo efficiënt mogelijk af te kunnen handelen is in het eerste lid bepaald dat deze taak aan een beperkt aantal penitentiare inrichtingen wordt toegewezen. Het gaat daarbij om die situaties dat de deelnemer aan het penitentiair programma overgeplaatst wordt naar een andere inrichting dan waar hij tot dat moment zijn straf heeft uitgezeten. In het geval dat er geen overplaatsing plaatsvindt, blijft de administratie van betrokkene gewoon bij de desbetreffende inrichting (een andere keuze zou immers alleen leiden tot het slepen met dossiers). De gekozen constructie laat onverlet dat in beginsel alle inrichtingen penitentiare programma's kunnen aanbieden en dan ook registreren etc.

De directeur van de inrichting of afdeling waarin de deelnemer aan een penitentiair programma is ingeschreven, is ingevolge artikel 8 van de Penitentiare maatregel algemeen verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van een penitentiair programma. Aan hem wordt onder andere over de voortgang van een deelnemer aan een penitentiair programma gerapporteerd. De directeur kan verder bij overtreding van de voorwaarden die aan het penitentiair programma zijn verbonden de deelnemer waarschuwen, bijzondere voorwaarden stellen aan de deelname of de selectiefunctionaris adviseren de deelname aan het penitentiair programma te beëindigen.

Onder de eindverantwoordelijkheid van DJI is in het tweede lid van artikel 7 gekozen voor een constructie met twee 'hoofdaanemers': DJI en de reclassering. Alleen zij kunnen als uitvoeringsverantwoordelijke instantie worden aangewezen. De aangewezen instantie heeft de verantwoordelijkheid voor de inhoud en kwaliteit van de uitvoering en houdt derhalve toezicht op de stand van zaken in het traject en op het nakomen van de verplichtingen die met de executie van de straf verband houden. Derdeinstanties die onderdelen van een penitentiair programma uitvoeren, zijn – op basis van met hen af te sluiten contracten – altijd verantwoording schuldig aan en gedogen het toezicht van óf DJI óf reclassering. De keuze tussen beide wordt conform het gestelde in het derde lid van dit artikel door de selectiefunctionaris gemaakt. Bij de keuze tussen beide zal het karakter van de afzonderlijke modules en het samenstel daarvan in het desbetreffende penitentiair programma doorslaggevend zijn. Verder zal de derde-organisatie zo mogelijk steeds hetzelfde aanspreekpunt moeten hebben.

In het vierde lid is aangegeven wat onder toezicht wordt verstaan. In de onder g genoemde eindrapportage dient in ieder geval te zijn aangegeven in hoeverre de doelstelling van het penitentiair

programma is gehaald, waarbij het met name gaat om de beantwoording van de vraag in hoeverre het penitentiair programma bijdraagt aan maatschappelijke integratie.

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