



Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 27 juli 2011 nr. 5672146/10/DJI, houdende wijziging van de Regeling selectie en plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de modernisering van het gevangeniswezen

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

Gelet op artikel 14 en artikel 15, zesde lid van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw);

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling selectie en plaatsing en overplaatsing van gedetineerden wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 13, 14, 15, 20 en 34 vervallen.

B

In het opschrift van de artikelen 19 en 32 en in de artikelen 19, 32 en 33 wordt 'Penitentiair Ziekenhuis' vervangen door Justitieel Medisch Centrum.

C

Aan artikel 25 wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. Gedetineerden met een strafrestant tot vier maanden worden in een gevangenis in het arrondissement van vestiging geplaatst, tenzij een belang als bedoeld in artikel 36, vierde lid, van de wet zich daar tegen verzet dan wel geen plaats in een gevangenis in het betreffende arrondissement beschikbaar is.

ARTIKEL II

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

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*



TOELICHTING

Algemeen

Bij brieven van 9 december 2008¹, 19 mei 2009², 3 november 2009³ en 4 juni 2011⁴ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW). De inhoud van deze brieven is van belang voor de wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Regeling), aangezien in deze twee brieven de kern van MGW en het Masterplan gevangeniswezen is weergegeven. Ten behoeve van de modernisering van het gevangeniswezen worden veertig bestaande differentiaties vervangen door zes doelgroepen, die zoveel mogelijk arrondissementaal worden geplaatst.

Kern van MGW is de persoonsgerichte aanpak op basis van de levensloopbenadering. De tijd tijdens detentie moet optimaal worden benut om detentieschade te voorkomen en een succesvolle terugkeer in de maatschappij voor te bereiden. Dit laatste kan alleen worden gerealiseerd door samenwerking met de ketenpartners van de justitiële inrichtingen. Om dit zoveel mogelijk te bewerkstelligen worden gedetineerden zoveel mogelijk arrondissementaal geplaatst. Dit geldt met name voor de doelgroepen voorlopig gehechten, kortverblijvende gedetineerden en de langverblijvende gedetineerden die in de laatste maanden van hun detentie zijn. Waar nodig worden verslavingszorg, psychische zorg en gedragstrainingen in de tenuitvoerlegging van de straf geïntegreerd. Het gaat er om dat de continuïteit van de zorg tijdens de detentie doorloopt of gestart wordt en ook na de vrijlating niet ophoudt. In die zin zal de detentie in de levensloop van een persoon meer als incident moeten functioneren. Alleen door optimale samenwerking met de ketenpartners en bundeling van krachten kunnen op de gebieden van scholing, onderwijs, werk en inkomen, huisvesting en zorg de gewenste resultaten worden geboekt. Door de genoemde arrondissementale plaatsing kunnen de activiteiten in het kader van de reïntegratie beter op elkaar worden afgestemd. Bovendien kunnen gedetineerden door arrondissementale plaatsing hun sociale netwerken beter behouden. Dit bevordert de resocialisatie in de regio van terugkeer. Bovendien kan het professioneel netwerk dat ten behoeve van de gedetineerden wordt opgebouwd ook na de detentie worden ingezet ter voorkoming en beperking van recidive. Op deze manier zal de detentie zo menswaardig mogelijk zijn en recidive verminderen.

De samenwerking met de partners is vooral van belang voor het overgrote deel van de huidige gedetineerdenpopulatie, de categorie kortverblijvenden. De bestaande erkende gedragsinterventies kunnen niet in hun korte detentietijd worden ingezet. Voor de categorie kortverblijvenden zal het gevangeniswezen dan ook zorgen dat ketenpartners al tijdens de detentie kunnen starten met activiteiten voor de gedetineerden.

Onder het begrip arrondissement van vestiging dient te worden verstaan het arrondissement waar de gedetineerde na de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf terugkeert om woonplaats te kiezen. In de onderstaande tekst worden dit begrip en het begrip arrondissement van terugkeer door elkaar gebruikt. Deze begrippen hebben dezelfde betekenis.

Het advies van de RSJ niet te spreken van arrondissementale plaatsing maar van regionale plaatsing neem ik niet over omdat de behoefte is afgestemd op de huidige arrondissementen. Bij arrondissementale plaatsing wordt de werkwijze gevolgd om bij capaciteitstekort in het betreffende arrondissement, zoveel mogelijk uit te wijken naar het aanpalende arrondissement. Wanneer gesproken wordt van regionale plaatsing zou dit een definiëring van het begrip 'regio' vereisen en een aanpassing van de capacitaire toedeling naar regio. Omdat de gerechtelijke kaart in de nabije toekomst zal worden aangepast zal op dat moment worden onderzocht in hoeverre het mogelijk is om regionale plaatsing los te koppelen van de arrondissementen.

De RSJ heeft verzocht om nader in te gaan op de verhouding tussen differentiatie, beveiligingsniveau en regime teneinde duidelijkheid te scheppen. In het stelsel van de regeling wordt met de term differentiatie de specifieke doelgroep aangeduid van voorlopig gehechten, kortverblijvenden, langverblijvenden, vrouwen, strafrechtelijke vreemdelingen en bijzondere opvang. De wet bevat de verplichting om aan elk van deze differentiaties vervolgens een mate van beveiliging en een mate van gemeenschap toe te kennen. Dit zijn de beveiligingsniveaus als genoemd in artikel 13 van de wet en de mate van gemeenschap als bepaald in de artikelen 19 tot en met 22 van de wet. De tenuitvoerlegging vindt ingevolge de artikelen 9, 10 en 10a van de wet plaats in een huis van bewaring, een gevangenis of een inrichting van stelselmatige daders. Op zichzelf genomen kan de bestemming van

¹ Kamerstukken II 2008–2009 24 587, nr 310.

² Kamerstukken II 2008–2009 24 587, nr 341.

³ Kamerstukken II 2009–2010 24 587, nr 367.

⁴ Kamerstukken II 2010–2011 29 270, nr 52.



de inrichting, de mate van beveiliging, en het toegepast regime ook geduid worden als een (sub)differentiatie. Echter in het licht van de onderhavige wijziging van de regeling ligt het zwaartepunt van de differentiatie bij de onderverdeling in de bovengenoemde doelgroepen.

De voorgestane beperking van het aantal bestaande differentiaties tot de zes genoemde differentiaties komt de gewenste persoonsgerichte aanpak ten goede.

De indeling in zes doelgroepen zal tot slot ten goede komen aan de benodigde flexibiliteit van het capaciteitsmanagement. Dit capaciteitsmanagement zal zijn gericht op de vraag van de ketenpartners.

Ik beraad mijn over de aanbeveling van de RSJ om de inrichtingen voor JOVO's in stand te laten met het oog op de voorgenomen plannen om in het strafrecht een speciale categorie jongvolwassenen aan te wijzen van 15 tot 24 jaar.

De aanbeveling van de RSJ om het woord 'nog' aan de regeling toe te voegen, neem ik niet over. Per arrondissement worden de genoemde zes doelgroepen toegewezen aan de beschikbare capaciteit en naar rato van de behoefte aan capaciteit voor die doelgroep. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan achtereenvolgens voorlopig gehechten, kortverblijvenden, langverblijvenden in de laatste vier maanden van hun detentie en gedetineerden die een langer strafrestant dan vier maanden hebben. Wanneer er voor een bepaalde doelgroep geen capaciteit is in de inrichting in het arrondissement van vestiging, is het niet mogelijk om de gedetineerde daar te plaatsen. Plaatsing zal plaatsvinden in een aanpalend arrondissement of boven-arrondissementaal wanneer er ook in aanpalende arrondissementen onvoldoende capaciteit beschikbaar is.

Artikelsgewijs

De Regeling kent in zijn huidige vorm vele differentiaties van gedetineerden.

De veertig differentiaties waaronder gedetineerden die onder het huidige systeem kunnen worden geplaatst worden teruggebracht tot zes differentiaties. De modernisering van het gevangeniswezen gaat uit van zes doelgroepen van gedetineerden:

Voorlopig gehechten. Dit betreft onveroordeelde gedetineerden tot aan de datum van veroordeling in eerste aanleg. Ten behoeve van de ongestoorde rechtsgang worden deze gedetineerden in huizen van bewaring geplaatst, bij voorkeur gelegen in of toegewezen aan het arrondissement van vervolging. Dit is geregeld in artikel 24, eerste lid, van de Regeling.

Kortverblijvenden. Dit zijn veroordeelde gedetineerden met een straf of strafrestant tot vier maanden vanaf de datum van veroordeling in eerste aanleg. Indien hoger beroep is ingediend of eerst later cassatie is aangewend tegen de veroordeling in hoger beroep zijn deze gedetineerden nog in strafrechtelijke zin voorlopig gehecht.⁵ Kortverblijvenden worden bij voorkeur geplaatst in het arrondissement van vestiging. De kortverblijvende kan eventueel ook in een aanpalend arrondissement worden geplaatst. Een dergelijke plaatsing in het arrondissement van vestiging bevordert aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen. De goede overgang van de detentie naar de samenleving zal naar verwachting de recidive beperken.

Langverblijvenden. Dit zijn veroordeelde gedetineerden met een straf of strafrestant van vier maanden of meer vanaf de datum van veroordeling in eerste aanleg. Ook deze gedetineerden kunnen nog in strafrechtelijke zin voorlopig zijn gehecht in geval van hoger beroep of cassatie. Indien arrondissementaal geen detentiecapaciteit beschikbaar is zullen deze gedetineerden bovenarrondissementaal worden geplaatst tot aan de laatste vier maanden van hun detentie. Zij worden in ieder geval de laatste vier maanden van de detentie, waar mogelijk, geplaatst in gevangnissen binnen het arrondissement van terugkeer. Indien de gedetineerde geschikt wordt geacht voor een Penitentiair Programma neemt hij aan een dergelijk programma deel. De RSJ meent dat juist met het oog op de resocialisatiebelangen van langgestraften het van belang is dat zij al eerder dan de laatste vier maanden in het arrondissement van vestiging worden geplaatst. Dat deze doelgroep niet eerder dan de laatste vier maanden wordt geplaatst in het arrondissement van terugkeer of het arrondissement van vestiging na detentie, betekent in de eerste plaats niet dat niet al eerder aan re-integratie en resocialisatie wordt gewerkt. Ten tweede geldt dat voor de duur van vier maanden is gekozen vanwege de balans tussen beschikbare capaciteit in het arrondissement van vestiging enerzijds en het hebben van voldoende tijd voor re-integratieactiviteiten door ketenpartners anderzijds. Eerdere terugkeer naar het arrondisse-

⁵ Zie ook Wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg, Staatsblad 2005, 280.



ment van vestiging brengt met zich mee dat de inrichtingen in bepaalde (bijvoorbeeld dichtbevolkte) regio's een tekort aan cellen kunnen krijgen, terwijl inrichtingen in andere (bijvoorbeeld minder dichtbevolkte) regio's met leegstand te maken kunnen krijgen. De termijn van vier maanden is gekozen met het oog op de best bereikbare balans tussen het belang van een optimale capaciteitsbenutting enerzijds en het belang van regionalisering anderzijds.

Hoewel de voorkeur er naar uitgaat gedetineerden gedurende de laatste vier maanden van de detentie te plaatsen in het arrondissement van terugkeer kunnen zich belangen voordoen die zich tegen die plaatsing verzetten. Voor zover belangen van handhaving van orde en veiligheid in de inrichting, bescherming van openbare orde of nationale veiligheid, voorkoming of opsporing van strafbare feiten dan wel bescherming van slachtoffers of van anderszins betrokkenen bij misdrijven, zwaarder wegen zal van het voorkeursbeginsel worden afgeweken. Naar aanleiding van het verzoek van de RSJ om duidelijkheid te verschaffen over deze uitzonderingsgronden deel ik het volgende mede. Wanneer sprake is van strijd met één der belangen als bedoeld in artikel 36, vierde lid, van de wet, wordt niet overgegaan tot arrondissementale plaatsing. Bijvoorbeeld wanneer het belang van de bescherming van de openbare orde en nationale veiligheid zich hiertegen verzet. Dit is het geval bij de keuze tussen afronding van een interventie die gericht is op recidivereductie versus overplaatsing naar het arrondissement van vestiging. Dan zal het de voorkeur hebben om de interventie af te maken en daarna overplaatsing te realiseren.

Vrouwen. Dit zijn onveroordeelde en veroordeelde vrouwelijke gedetineerden. Zij worden geplaatst in één van de inrichtingen met de bestemming vrouwen, met uitzondering van vrouwelijke gedetineerden die bijzondere zorg nodig hebben of van wie is vastgesteld dat zij een bijzonder vlucht-, beheers- of maatschappelijk risico vormen. In deze uitzonderingsgevallen worden zij geplaatst in een voorziening voor bijzondere opvang.

Door de RSJ is geadviseerd om arrondissementale plaatsing van vrouwen mogelijk te maken bijvoorbeeld door het creëren van kleine afdelingen of groepen voor vrouwen bij bestaande inrichtingen per arrondissement/regio.

Ik kies er voor deze wijze van arrondissementaal plaatsen van vrouwen niet over te nemen. Door vrouwen in detentie op de door de RSJ voorgestelde manier arrondissementaal te plaatsen – in afdelingen in penitentiaire inrichtingen voor mannen – wordt afbreuk gedaan aan de kennis en expertise die bestaat in de huidige penitentiaire inrichtingen voor vrouwen. Deze opgebouwde kennis en expertise alsmede professionele netwerken worden bij een arrondissementale plaatsing als voorgesteld door de RSJ te veel versnipperd. Daarbij is deze manier van vrouwen plaatsen ook lastig uitvoerbaar met het oog op een optimale capaciteitsbenutting. Er ontstaat leegstand doordat de afdelingen voor vrouwen niet altijd optimaal gevuld zullen zijn terwijl er wel behoefte zou zijn aan capaciteit om mannen te plaatsen. De arrondissementale plaatsing zal wel zo veel als mogelijk worden gerealiseerd binnen de huidige spreiding van penitentiaire inrichtingen voor vrouwen.

Strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Na veroordeling in eerste aanleg worden vreemdelingen op grond van een strafrechtelijke titel geplaatst in één van de daartoe aangewezen penitentiaire inrichtingen. Kortverblijvende vreemdelingen worden in een inrichting voor kortverblijvenden geplaatst, langverblijvende vreemdelingen in een inrichting voor langverblijvenden.

De RSJ heeft aangegeven dat de bovenstaande formulering zodanig kan worden opgevat dat alle gedetineerden met een niet-Nederlandse nationaliteit worden uitgesloten van de regionaliseringsgedachte. De formulering die is gebruikt sluit aan bij de formulering zoals die is gebruikt in artikel 20b van de regeling. Dat betekent dat de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen zijn uitgesloten van de arrondissementale plaatsing voor zover zij na de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000.

Bijzondere opvang. De tot deze doelgroep behorende gedetineerden betreffen personen met een bijzondere zorg- of beheersbehoefte. Een bijzondere zorgbehoefte betreft psychiatrische zorg. Deze zorg wordt verleend in een aantal locaties (Penitentiair Psychiatrische Centra) waar gedetineerden worden geplaatst die forensische zorg nodig hebben. Deze vorm van bijzondere opvang is geregeld in artikel 20c van de regeling. Gelet op het bestaan van deze bijzondere opvang zijn de vormen van bijzondere opvang zoals genoemd in de artikelen 13, 14, 15, 16, 18, 20 en 34 zonder functie. Daarom worden zij geschrapt uit de regeling.

Arrondissementale plaatsing voor vrouwen, strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen en bijzondere groepen is gelet op de beperkte omvang van deze categorieën gedetineerden niet mogelijk.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*