



Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 6 november 2013 houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met het samen plaatsen van arrestanten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

Gelet op artikel 15, zesde lid, en artikel 19, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet;

Besluit:

ARTIKEL I

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

A

Aan artikel 1, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel h door een punt-komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- i. arrestant:
 - een al dan niet onherroepelijk veroordeelde die is aangehouden nadat hij zich heeft onttrokken aan de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf of de voorlopige hechtenis;
 - een veroordeelde die is aangehouden nadat ten aanzien van hem de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf is gelast;
 - een persoon die is aangehouden nadat hij zich heeft onttrokken aan de vervangende hechtenis als bedoeld in artikel 24c juncto artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht, aan de gijzeling als bedoeld in artikel 28 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften of aan de lijfswang als bedoeld in artikel 577c juncto artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht;
 - een tot vrijheidsstraf veroordeelde die niet gedetineerd is op het moment waarop de rechterlijke uitspraak onherroepelijk wordt en die geen gehoor heeft gegeven aan een oproep tot het ondergaan van zijn vrijheidsstraf;
 - een veroordeelde die is aangehouden nadat zijn voorwaardelijke invrijheidstelling is herroepen.

B

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Voor plaatsing in een regime van algehele gemeenschap komen niet in aanmerking arrestanten voor zover de detentie nog geen acht weken heeft geduurd.

C

Aan artikel 25 wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. Het zevende lid is niet van toepassing op de arrestanten, bedoeld in artikel 7, tweede lid.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2014.



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

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



TOELICHTING

Algemeen

In het Masterplan DJI 2013–2018 van 19 juni 2013 is opgenomen dat er een nieuw regime voor arrestanten wordt ingericht gedurende de eerste acht weken van de detentie. Arrestanten met een detentie korter en gelijk aan acht weken maar ook arrestanten met een detentie langer dan acht weken gedurende de eerste acht weken van hun detentie, worden daarom geplaatst in een regime van beperkte gemeenschap waar een beperkt dagprogramma van 28 uur per week, met daarin tenminste 18 uur activiteiten, aan hen wordt aangeboden. Arbeid wordt gedurende deze acht weken niet aangeboden. Er wordt wel gestreefd naar een zinvolle dagbesteding op cel¹.

Onder arrestant wordt verstaan de gedetineerde die zich heeft onttrokken aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of de gedetineerde die de voorwaarden heeft overtreden die zijn gesteld bij de voorwaardelijke invrijheidstelling of bij het voorwaardelijk opgelegde deel van de vrijheidsstraf. Voorts valt ook binnen deze doelgroep de tot een vrijheidsstraf veroordeelde die niet gedetineerd is op het moment waarop de rechterlijke uitspraak onherroepelijk wordt en die geen gehoor heeft gegeven aan de oproep zich te melden. Ten slotte wordt ook de gedetineerde die zich heeft onttrokken aan de executie van gijzeling, lijfswang en vervangende hechtenis onder het begrip arrestant geschaard. Het gaat dan om de maatregel van gijzeling voortvloeiend uit de Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften, de vervangende hechtenis die kan worden gelast wanneer wordt nagelaten om de bij vonnis opgelegde schadevergoeding aan het slachtoffer te voldoen en de lijfswang wanneer wordt nagelaten om het wederrechtelijk verkregen voordeel aan de Staat te voldoen. Onder arrestant wordt niet verstaan de gedetineerde die gearresteerd is vanwege het zich niet houden aan de voorwaarden van de voorwaardelijke invrijheidstelling of de voorwaardelijke vrijheidsstraf voor zover de rechtbank nog niet over de tenuitvoerlegging heeft geoordeeld. Deze gedetineerde verblijft gedurende de periode dat er een bevel tot voorlopige tenuitvoerlegging door het openbaar ministerie is gelast, in het huis van bewaring. Wanneer de rechtbank oordeelt dat het voorwaardelijk deel van de vrijheidsstraf ten uitvoer moet worden gelegd, zal de gedetineerde in de gevangenis in het arrestantenregime worden geplaatst. Evenmin wordt de gedetineerde die in het geheel nog niet is veroordeeld en die zich onttrekt aan zijn voorlopige hechtenis, onder de doelgroep arrestant begrepen.

Het Masterplan DJI 2013–2018 bouwt voort op ontwikkelingen die al in gang waren gezet, maar bevat ook vernieuwingen op het gebied van detentie. Onder andere door in de toekomst nog meer persoonsgericht te werken, te kiezen voor een beveiligings-, zorg- en begeleidingsniveau op maat en door meer uit te gaan van zelfredzaamheid van justitiabelen. Er wordt dus een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerden. In dit kader moet in tijden van grote bezuinigingen nog doelmatiger met overheids gelden worden omgegaan en is het juist verantwoord om op grond van deze persoonsgerichte benadering arrestanten in een sober regime van beperkte gemeenschap te plaatsen.

Onderhavige wijziging heeft tot gevolg dat bij het nemen van die eigen verantwoordelijkheid voor het verloop van de detentie gedetineerden worden beloond met meer en andere activiteiten. Het niet nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor het verloop van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf, door zich bijvoorbeeld niet te houden aan voorwaarden van de voorwaardelijke vrijheidsstraf of door zich te onttrekken aan detentie, heeft de negatieve consequentie van plaatsing in een basisprogramma waarbij hun geen arbeid wordt aangeboden. De aard van detentie van deze groep gedetineerden, die dus laten zien geen verantwoordelijkheid voor hun detentie te nemen, brengt met zich dat zij worden uitgesloten van arbeid.

Hoewel ik een versobering van het regime voor deze doelgroep in het leven roep, ben ik niettemin van mening dat arrestanten baat hebben bij re-integratieactiviteiten, zij het in beperktere mate. Om die reden zal het activiteitenprogramma naast de wettelijk verplichte activiteiten en bezoek ook bestaan uit re-integratieactiviteiten voor zover arrestanten voldoende lang verblijven om daarvan te profiteren. In ieder geval wordt de basis nazorgactiviteiten op de vijf leefgebieden aangeboden, te weten werk en inkomen, zorg, huisvesting, schulden en identificatie. Daarnaast zullen de arrestanten in de gelegenheid worden gesteld om 'de Reflector' in te vullen om inzage te krijgen in hun delictgeschiedenis. Tenslotte zullen de arrestanten in de gelegenheid worden gesteld om deel te nemen aan de modules van 'Kiezen voor verandering'. Dit zijn modules die zijn gericht op bewustwording en gedragsverandering.

Al met al zal een activiteitenprogramma aan arrestanten worden aangeboden dat 28 uur per week omvat. In zoverre is er sprake van een relatieve versobering. Met deze versobering worden de grenzen

¹ Kamerstukken II 2012/2013, 24 587, nr. 535.



die in artikel 3 van de Penitentiaire Maatregel worden gesteld voor gedetineerden in beperkte gemeenschap, niet overschreden. Dat artikel schrijft in het derde lid voor dat per week aan deze gedetineerden activiteiten en bezoek tussen 18 uur en 63 uur worden aangeboden. Nu deze grenzen ten aanzien van arrestanten niet worden overschreden en aan hen re-integratieactiviteiten worden aangeboden, staat onderhavige wijziging niet op gespannen voet met het in artikel 2 van de Penitentiaire beginselenwet opgenomen resocialisatiebeginsel en het beginsel van geen leedtoevoeging.

Omdat arrestanten nu nog regionaal worden geplaatst, doet zich het knelpunt voor dat de druk op de inrichtingen in de Randstedelijke arrondissementen aanzienlijk wordt vergroot. Hierdoor verdringen arrestanten gedetineerden die voor regionale plaatsing eerder in aanmerking komen door hun motivatie en gedrag. Dat is een onwenselijke situatie, waardoor de succesvolle terugkeer in de vrije samenleving van gedetineerden die verantwoordelijkheid hebben genomen voor het verloop van hun detentie, wordt bemoeilijkt. Door regionaal plaatsen niet meer te laten gelden voor arrestanten ontstaat dus in de overige penitentiaire inrichtingen meer ruimte om de overige afgestrafte gedetineerden, indien hun gedrag daarvoor aanleiding geeft, wel regionaal te plaatsen. Bovendien ontstaat door het centraal plaatsen van arrestanten efficiencyvoordeel doordat de inrichtingen die (gedeeltelijk) worden bestemd voor arrestanten, hun gehele bedrijfsvoering hierop kunnen aanpassen. Ook deze overwegingen vormen een belangrijke motivering voor onderhavige wijziging.

Advies van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming

Omtrent deze wijziging is de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (de Raad) om advies gevraagd. Bij brief van 8 februari 2013 heeft de Raad zijn advies aan mij uitgebracht. De Raad is niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen. Vanwege formele, principiële en praktische redenen adviseert de Raad het voorstel in heroverweging te nemen. In de kern plaatst de Raad kanttekeningen bij het niet meer regionaal plaatsen van arrestanten en het niet meer aanbieden van arbeid aan arrestanten.

Regionale plaatsing

De Raad stelt een alternatief voor onderhavige regeling voor in de vorm van het herbestemmen van huizen van bewaring en als sluitstuk het gebruik maken van de bevoegdheid van artikel 25, achtste (thans zevende) lid van de Spog. Tevens verwijst de Raad naar het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-) gedetineerde burgers gemeenten- Justitie waarin de Raad een afspraak leest dat gedetineerden in het arrondissement van vestiging worden geplaatst en wanneer dit niet mogelijk is, in een belendend arrondissement.

Met zijn alternatief gaat de Raad voorbij aan het structurele en beleidsmatige karakter van onderhavige wijziging. Met onderhavige wijziging wordt juist beoogd om arrestanten die geen verantwoordelijkheid voor het verloop van de tenuitvoerlegging van hun straf nemen, te laten merken dat dit gedrag gevolgen heeft: namelijk plaatsing in een beperkt regime buiten het arrondissement van vestiging. Daarnaast is met de door de Raad voorgestelde oplossing van herbestemming van huizen van bewaring een tijdelijke oplossing die in de toekomst een capaciteitsprobleem in de Randstad zal veroorzaken bij de opsluiting van nog niet onherroepelijke veroordeelden. Daarmee wordt geen structurele oplossing geboden voor een structureel probleem. Met onderhavige wijziging wordt juist beoogd een structurele oplossing te bewerkstelligen.

Anders dan de Raad, ken ik in dit kader van het capaciteitsprobleem een groter gewicht toe aan langer gestrafte die het juiste gedrag hebben laten zien ten opzichte van arrestanten. Als gevolg van hun goede gedrag worden juist deze langgestrafte 'beloond' door hen regionaal te plaatsen in het arrondissement van vestiging. Daarvoor moeten arrestanten wijken. Ik acht een dergelijke beleidskeuze alleszins redelijk.

Anders dan de Raad zie ik in het met de VNG gesloten Samenwerkingsmodel geen verplichting om onder alle omstandigheden alle kortgestrafte, waaronder ook arrestanten, in het arrondissement van herkomst te plaatsen. In de afspraak wordt immers gewezen naar 'zoveel mogelijk'. Daarnaast wordt in zowel het Samenwerkingsmodel als in de actualisatie onderstreept dat elke gedetineerde verantwoordelijk is voor zijn eigen re-integratie. De groep van arrestanten geeft juist aan daarvoor geen verantwoordelijkheid te willen nemen. Momenteel wordt, mede als gevolg van het Masterplan DJI 2013–2018, gewerkt aan een nieuw samenwerkingsmodel met de VNG.

Arbeid

Het standpunt van de Raad dat onderhavige regeling waarbij arrestanten worden uitgesloten van arbeid, strijdig is met artikel 47, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet, deel ik niet. Weliswaar creëert dit artikellid een recht op deelname in de inrichting op beschikbare arbeid, gelet op het tweede en het derde lid van dit artikel gaat het niet om een absoluut recht van een gedetineerde op arbeid. Het tweede lid bepaalt namelijk dat de directeur zorg draagt voor de beschikbaarheid van arbeid voor



de gedetineerden, voor zover de *aard van de detentie* zich daar niet tegen verzet. Voor de groep van onveroordeelden bestaat er geen verplichting tot het verrichten van arbeid. Daarenboven kan de directeur zelfs gedetineerden, al dan niet onherroepelijk veroordeeld, ontheffen van de in het derde lid van artikel 47 van de Penitentiaire beginselenwet geregelde verplichting om arbeid te verrichten. Tot slot wordt hier ten overvloede gewezen op de memorie van toelichting van de Penitentiaire beginselenwet. In paragraaf 17 wordt een toelichting gegeven op arbeid. Deze paragraaf spreekt van een arbeidsverplichting en niet van een recht op arbeid².

Gelet op het bovenstaande meen ik dat in artikel 47 van de Penitentiaire beginselenwet geen absoluut recht op arbeid voor elke gedetineerde is geregeld en dat de aard van detentie met zich kan brengen dat gedetineerden uitgesloten zijn voor het verrichten van arbeid. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, ben ik in dat geval van mening dat door hun verkeerde gedrag ten aanzien van de executie de aard van detentie met zich brengt dat arrestanten zijn uitgesloten van arbeid.

Het advies van de Raad heeft ertoe geleid dat de toelichting op bepaalde punten is aangepast. De argumenten van de Raad hebben mij er echter niet toegebracht om af te zien van invoering van onderhavige regeling.

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

² TK 1994-1995, 24 263, nr. 3, pp. 63 ev