

Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen

Inleiding

Op 24 juni 2021 is de Wet straffen en beschermen in het Staatsblad gepubliceerd.¹ Deze wet treedt op 1 juli 2021 in werking.² Op gelijke datum treedt eveneens het besluit tot wijziging van diverse op de Penitentiaire beginselenwet gebaseerde ministeriële regelingen in werking naar aanleiding van voornoemde wet.³

Met de inwerkingtreding van bovengenoemde wet komt er meer nadruk te liggen op het gedrag van gedetineerden. Bij de beoordeling van een aanvraag voor re-integratieverlof en penitentiair programma (PP) moet naast risico's en slachtofferbelangen, ook het gedrag gedurende de gehele detentie worden betrokken. Met de beoordeling van het gedrag gedurende de gehele detentie worden gedetineerden gestimuleerd om al vanaf het begin van de detentie gewenst gedrag te laten zien. Het wordt daarmee moeilijker voor de gedetineerde om calculerend gedrag te vertonen.

Onderhavig beleidskader dient ertoe een kader te geven voor de beoordeling van het gedrag in detentie. Dit beoordelingskader treedt in werking op 1 juli 2021.

Doelgroep en context

Het gedrag gedurende de gehele detentie telt mee voor alle gedetineerden die in aanmerking komen voor re-integratieverlof en PP. Op het moment dat een gedetineerde in aanmerking komt voor re-integratieverlof⁴ of PP is het totaal aan achterliggende eendoordelen over promoveren en degraderen relevant. Gezamenlijk geven deze eendoordelen een beeld van het gedrag gedurende de gehele detentie. Zijn deze beoordelingen niet of slechts gedeeltelijk beschikbaar, bijvoorbeeld omdat een gedetineerde verblijft in een regime waar het toetsingskader promoveren en degraderen niet geldt, dan wordt het gedrag gedurende gehele detentie op aangepaste wijze beoordeeld (zie 'beoordeling gedrag gehele detentie in specifieke situaties', op pagina 4).

De casemanager toetst of de gedetineerde aan de normen voor gedrag gehele detentie voldoet ten behoeve van het concept selectieadvies voor de verlofaanvraag. Mocht hieruit blijken dat een afweging nodig is, dan legt de casemanager dit voor in het multidisciplinair overleg (MDO) waar vervolgens gezamenlijk een beoordeling plaatsvindt van het gedrag. De voorzitter MDO is eindverantwoordelijk voor de beoordeling en het concept selectieadvies.

Overige criteria

Voor de toetsing van de verlofaanvraag wordt niet alleen gekeken naar het gedrag gedurende de gehele detentie, ook worden risico's en slachtofferbelangen afgewogen.

Normen

De normen in dit beleidskader vormen de maatstaf waaraan de gedetineerde moet voldoen om wat betreft gedrag in aanmerking te komen voor re-integratieverlof of PP. Het hanteren van normen vergemakkelijkt de onderbouwing van het besluit en het leidt tot meer uniforme beoordelingen.

De normen

In het ideale geval heeft de gedetineerde gedurende detentie alleen gewenst gedrag vertoond (is gepromoveerd en gepromoveerd gebleven). Voor een aanzienlijk deel van de gedetineerden zal echter gelden dat gedurende de detentie ook een of meerdere keren degradatie is voorgekomen en/of het enige tijd duurt voordat de gedetineerde promoveert. Een afweging van het gedrag gedurende de gehele detentie is dan nodig.

¹ Stb. 2021, 224.

² Stb. 2021, 252.

³ Stcrt 2021, 28357.

⁴ Artikel 14 e.v. van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

Er is voor gekozen om per verlofsoort twee normen te hanteren, namelijk een onder- en een bovengrens. Dit resulteert in een model met 3 mogelijke uitkomsten:

1. De gedetineerde scoort boven de bovengrens → voldoet aan norm, positief.
2. De gedetineerde scoort niet boven de bovengrens, maar wel boven de ondergrens → er dient een afweging plaats te vinden waarin bezien moet worden of het re-integratieverlof kan worden verleend wat betreft het onderdeel gedrag.
3. De gedetineerde scoort onder de ondergrens → voldoet niet aan norm, negatief.

Uitkomst 2 biedt de ruimte om binnen zekere grenzen maatwerk te leveren. Om te komen tot een beargumenteerde afweging kan gekeken worden naar:

- De ontwikkeling in het gedrag (bijvoorbeeld of het ongewenste gedrag vooral te zien was aan het begin van de detentie);
- De aard en ernst van de disciplinaire straffen voor ontoelaatbaar en/of ongewenst gedrag en het moment waarop.

Normen per soort re-integratieverlof en PP

Er zijn drie vormen van re-integratieverlof, die qua duur en mate van vrijheid verschillen. De drie vormen van re-integratieverlof zijn op een verschillend moment tijdens de detentie aan de orde. Eerst kan de gedetineerde in aanmerking komen voor kortdurend re-integratieverlof, daarna langdurend re-integratieverlof en als laatste re-integratieverlof voor extramurale arbeid (of PP). Voor alle vormen geldt dat naar het gedrag gedurende gehele detentie moet worden gekeken. Omdat de aard van het verlof verschilt, en de mate van vrijheid die de gedetineerde daarmee krijgt, gelden per verlofsoort en PP verschillende normen.

Kortdurend re-integratieverlof⁵

Kortdurend re-integratieverlof begint en eindigt op dezelfde dag. Er is geen maximumaantal keer dat iemand met verlof kan, het aantal verloven moet passend zijn voor het re-integratiedoel. Bij kortdurend re-integratieverlof zal het primair om regelzaken gaan, bijvoorbeeld voor einde detentie of ter voorbereiding van het langdurend re-integratieverlof of verlof voor extramurale arbeid.

Beoordeling gedrag gedetineerde	Normen voor kortdurend re-integratieverlof
1. Voldoet aan norm	Op het moment van beoordeling gepromoveerd ¹ >60% van detentietijd gepromoveerd ²
2. Afweging nodig	Op het moment van beoordeling gepromoveerd 40% – 60% van detentietijd gepromoveerd Betrekt hierbij: • De ontwikkeling in het gedrag (bijvoorbeeld of het ongewenste gedrag vooral te zien was aan het begin van de detentie); • De aard en ernst van disciplinaire straffen voor ontoelaatbaar en/of ongewenst gedrag en het moment waarop.
3. Voldoet niet aan norm	<40% van detentietijd gepromoveerd Of de gedetineerde gepromoveerd is op het moment van beoordeling is niet relevant

¹ In de laatste 3 maanden van detentie is het mogelijk om, bij zwaarwegende redenen en als het echt niet anders kan, kortdurend re-integratieverlof toe te kennen zonder dat de gedetineerde aan de criteria voldoet. Bijvoorbeeld voor het tekenen van een huurcontract als dat betekent dat de gedetineerde na zijn detentie anders geen woonruimte heeft.

² Hier wordt gekozen voor de term 'gepromoveerd' i.p.v. deelgenomen aan het plusprogramma, omdat ook de beoordelingen van het HvB meetellen in de beoordeling terwijl daar geen plusprogramma wordt gevoerd.

Langdurend re-integratieverlof⁶

Langdurend re-integratieverlof is verlof met ten minste één overnachting. Gedetineerden komen in aanmerking voor maximaal drie nachten per kalendermaand langdurend re-integratieverlof. Niet opgenomen verlofdagen mogen mee naar een volgende maand, maar niet naar een volgend kalenderjaar. Een gedetineerde mag maximaal acht aaneengesloten nachten per maand met langdurend re-integratieverlof.

⁵ Artikel 18 e.v. van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

⁶ Artikel 18 e.v. van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

Beoordeling gedrag gedetineerde	Normen voor langdurend re-integratieverlof
1. Voldoet aan norm	Op het moment van beoordeling gepromoveerd >70% van de detentietijd gepromoveerd
2. Afweging nodig	Op het moment van beoordeling gepromoveerd 50% – 70% van de detentietijd gepromoveerd Betrekt hierbij: • De ontwikkeling in het gedrag (bijvoorbeeld of het ongewenste gedrag vooral te zien was aan het begin van de detentie); • De aard en ernst van disciplinaire straffen voor ontoelaatbaar en/of ongewenst gedrag en het moment waarop.
3. Voldoet niet aan norm	<50% van de detentietijd gepromoveerd Of de gedetineerde gepromoveerd is op het moment van beoordeling is niet relevant

Verlof voor extramurale arbeid (BBA)⁷

Extramurale arbeid in de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) duurt ten hoogste 1/6 deel van de straf, met een minimum van 4 weken en een maximum van 12 maanden.

Beoordeling gedrag gedetineerde	Normen voor extramurale arbeid
1. Voldoet aan norm	Op het moment van beoordeling gepromoveerd >80% van de detentietijd gepromoveerd
2. Afweging nodig	Op het moment van beoordeling gepromoveerd 60% – 80% van de detentietijd gepromoveerd Betrekt hierbij: • De ontwikkeling in het gedrag (bijvoorbeeld of het ongewenste gedrag vooral te zien was aan het begin van de detentie); • De aard en ernst van disciplinaire straffen voor ontoelaatbaar en/of ongewenst gedrag en het moment waarop.
3. Voldoet niet aan norm	<60% van de detentietijd gepromoveerd Of de gedetineerde gepromoveerd is op het moment van beoordeling is niet relevant

Penitentiair Programma (PP)⁸

Gedetineerden kunnen in aanmerking komen voor het Penitentiair Programma (PP). Het PP duurt 1/6 deel van de straf, minimaal 4 weken en maximaal 12 maanden.

Beoordeling gedrag gedetineerde	Normen voor extramurale arbeid
1. Voldoet aan norm	Op het moment van beoordeling gepromoveerd >80% van de detentietijd gepromoveerd
2. Afweging nodig	Op het moment van beoordeling gepromoveerd 60% – 80% van de detentietijd gepromoveerd Betrekt hierbij: • De ontwikkeling in het gedrag (bijvoorbeeld of het ongewenste gedrag vooral te zien was aan het begin van de detentie); • De aard en ernst van disciplinaire straffen voor ontoelaatbaar en/of ongewenst gedrag en het moment waarop.
3. Voldoet niet aan norm	<60% van de detentietijd gepromoveerd Of de gedetineerde gepromoveerd is op het moment van beoordeling is niet relevant

Beoordeling gedrag gehele detentie in specifieke situaties

Het voorafgaande normenkader is in een aantal specifieke situaties niet bruikbaar, namelijk:

1. Gedetineerde verblijft op het moment van de aanvraag voor re-integratieverlof of PP op een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC).
2. Gedetineerde heeft eerder in zijn detentie verbleven op een terroristen afdeling (TA).⁹
3. Gedetineerde heeft eerder verbleven in:
 - a. Een regime voor risicovolle gedetineerden zoals BPG, EBI.
 - b. Een PI in het buitenland.

⁷ Artikel 20ab van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

⁸ Artikel 5 e.v. van de Penitentiare maatregel.

⁹ Artikel 20a van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.



Hoe met de beoordeling van gedrag voor deze gedetineerden om te gaan wordt hieronder beschreven.

Situatie: verblijvend op een PPC

Binnen het PPC wordt niet gewerkt met het toetsingskader promoveren en degraderen. Bij de beoordeling van een verlofaanvraag dient het gedrag gedurende het verblijf in een PPC wel meegewogen te worden bij de beoordeling. Dit wordt in het MDO gedaan op basis van de volgende richtlijnen:

Voorwaarde voor een positieve gedragsbeoordeling is ten minste een gestabiliseerd toestandsbeeld. Indien hier sprake van is worden de volgende zaken beoordeeld:

- Gedetineerde heeft ten minste een groot deel van zijn verblijf op het PPC meegewerkt bij behandeling en dagbesteding.
- Gedetineerde heeft zich ten minste een groot deel van zijn verblijf op het PPC gewenst gedragen in de omgang met personeel en medegedetineerden. Hierbij wordt rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid in relatie tot onderliggende problematiek.
- Gedetineerde heeft geen strafrapporten en/of disciplinaire straffen:
 - Bij kortdurend re-integratieverlof de afgelopen 6 weken¹⁰ geen rapporten of incidenten.
 - Bij langdurend re-integratieverlof, verlof voor extramurale arbeid of PP de afgelopen 4 maanden¹¹ geen rapporten of incidenten.

Situatie: eerder verbleven op een Terroristen Afdeling

Voor gedetineerden die eerder op een terroristen afdeling (TA) verbleven ontbreekt gedurende het verblijf op de TA een gedragsbeoordeling op basis van het toetsingskader promoveren en degraderen. Vanwege de bekendheid met het gehele traject van de gedetineerde en het gedrag van de gedetineerde daarin, wordt een multidisciplinaire afstemming resocialisatie (MAR) gevraagd een onderbouwd advies aan het MDO te geven over het gedrag gedurende de gehele detentie in het kader van de verlofaanvraag. Hierbij wordt logischerwijs zowel het gedrag op de TA, als ook het gedrag op de reguliere afdeling waar de gedetineerde op dat moment verblijft betrokken.

Alle gedetineerden op de TA worden periodiek besproken in een MAR. Bij overplaatsing van een TA naar een reguliere PI gaat het dossier mee en wordt er direct een MAR opgestart in de ontvangende PI. Aan het overleg wordt deelgenomen door Reclassering Nederland, de ontvangende gemeente en de casemanager van de betrokken PI. In dit overleg worden met alle betrokken partijen afspraken gemaakt over de resocialisatie van de gedetineerde (mede met oog voor maatschappelijke risico's) en is en wordt het gedrag van de gedetineerde nadrukkelijk gemonitord.

Situatie: eerder buiten bereik van toetsingskader

Het gaat hierbij om gedetineerden die wel voor re-integratieverlof in aanmerking komen, maar van wie (een bepaalde periode) gedragsbeoordelingen in het kader van promoveren en degraderen ontbreken, omdat zij verbleven in een regime voor risicovolle gedetineerden (zoals beheersproblematische gedetineerden (BPG), extra beveiligde inrichting (EBI)) of in het buitenland. Bij de beoordeling van een verlofaanvraag dient het gedrag gedurende het verblijf in een dergelijk regime wel meegewogen te worden bij de beoordeling. Dit wordt in het MDO gedaan op basis van de volgende richtlijnen:

- De bijzonderheden uit de eventuele overdracht vanuit het regime voor risicovolle gedetineerden of het buitenland.
- Het gedrag na overplaatsing naar een regulier regime op basis van het toetsingskader promoveren en degraderen.
- Of en wanneer er sprake is geweest van een strafrapport en/of disciplinaire straf.

Ten slotte

Het beleidskader wordt voor 1 juli 2022 geëvalueerd.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
Voor deze,
M. Schippers,
Divisie-directeur Gevangeniswezen/Vreemdelingenbewaring*

¹⁰ Indien de gedetineerde korter dan 6 weken verblijft geldt: over het gehele verblijf geen rapporten of incidenten.

¹¹ Indien de gedetineerde korter dan 6 weken verblijft geldt: over het gehele verblijf geen rapporten of incidenten.