



Beleidsregeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 21 november 2024, kenmerk 5942760, inzake Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie (herziene versie)

Inleiding

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen (Wet SenB) per 1 juli 2021 zijn diverse op de Penitentiaire beginselenwet gebaseerde ministeriële regelingen ingrijpend gewijzigd. Een van de wijzigingen behelst meer nadruk te leggen op het gedrag van gedetineerden bij het toekennen van externe vrijheden. Eén van de uitgangspunten van de Wet SenB en de onderliggende visie op het gevangeniswezen 'Recht doen, Kansen bieden: naar effectievere gevangenisstraffen' is dat gedrag telt (vanaf het begin van de detentie). Bij de beoordeling van externe vrijheden, zoals een aanvraag voor re-integratieverlof, Penitentiair Programma (PP), overplaatsingen naar een forensische zorginstelling (artikelplaatsing, artikel 43, lid 4 Pbw), tijdelijk verlaten van de inrichting (TVI) en strafonderbreking (SOB) wordt naast risico's, slachtofferbelangen en de door de gedetineerde geleverde inspanningen om de door het strafbare feiten veroorzaakte schade te vergoeden, ook het gedrag gedurende de gehele detentie beoordeeld. Met de beoordeling van het gedrag gedurende de gehele detentie worden gedetineerden gestimuleerd om al vanaf het begin van de detentie gewenst gedrag¹ te vertonen.

In 2023 is middels een invoeringstoets² onderzocht of de Wet SenB onbedoelde effecten heeft voor de uitvoeringspraktijk en de doelgroep. Uit de invoeringstoets kwam een aantal signalen van onbedoelde effecten naar voren. Een deel van die signalen bevinden zich op het vlak van 'gedrag telt', namelijk dat:

- Gedetineerden met beperkt doenvermogen buiten de boot dreigen te vallen (er zijn te hoge verwachtingen van gewenst gedrag waardoor ze niet kunnen meekomen in het systeem van promoveren en degraderen);
- De verscherpte toetsing van gedrag tijdens de hele detentie voor bepaalde groepen gedetineerden onevenredig hard uitpakt;
- Het monitoren/rapporteren van gedrag veel van medewerkers van DJI vraagt en er behoefte is aan meer 'menselijke maat', zodat kan worden aangesloten bij de individuele omstandigheden van een gedetineerde.

Uit de invoeringstoets blijkt daarnaast dat de Wet SenB moeilijk uit te voeren is op het punt het beoordelen van het gedrag van een gedetineerde tijdens zijn detentie. Het is gebleken dat het toepassen van het systeem van promoveren en degraderen tijdens detentie in combinatie met de beoordeling gedrag gedurende de hele detentie een te grote (administratieve) belasting voor het personeel betekent in het huis van bewaring (HvB) waar een groot deel van de gedetineerden kort verblijft en waar bovendien geen plusprogramma wordt aangeboden. Dit is de aanleiding tot het besluit het systeem van promoveren en degraderen in het HvB af te schaffen en de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden hierop aan te passen. Het afschaffen van promoveren en degraderen in het HvB heeft consequenties voor de beoordeling van het gedrag gedurende gehele detentie. De afschaffing van promoveren en degraderen in het HvB en de hierboven genoemde onbedoelde effecten vormen de aanleiding voor het herzien van het Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen.³ Dit laatste beleidskader wordt ingetrokken en vervangen door onderhavig beleidskader, dat wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Het beleidskader gedrag gehele detentie uit 2021

Het beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie uit 2021 bevatte een set aan normen met percentages om het gedrag in detentie te beoordelen. Deze percentages werden berekend op basis van het aantal degradatiebeschikkingen. Op basis van dit percentage kon beoordeeld worden of een gedetineerde voldoet aan de maatstaf om voor wat betreft gedrag in aanmerking te komen voor

¹ Zie bijlage 1 van de Rspog.

² Brief van 11 oktober 2022, *Kamerstukken II 2022–2023*, 35 122, nr. 43,
Brief van 26 oktober 2023, *Kamerstukken II 2023–2024*, 35 122, nr. 44,
Brief van 20 juni 2024, *Kamerstukken II 2023–2024*, 29 279 en 24487, nr. 865.

³ Stcrt. 2021, 31769.



kort- en langdurend re-integratieverlof, re-integratieverlof extramurale arbeid en PP.

Herziening beleidskader beoordeling gedrag gedurende de gehele detentie

Met de herziening wordt het gedrag gedurende gehele detentie op een andere wijze in kaart gebracht en beoordeeld. Dat gebeurt op basis van richtlijnen in plaats van normen.⁴

Doelgroep en context

Het gedrag gedurende de gehele detentie wordt beoordeeld voor alle gedetineerden die in aanmerking komen voor re-integratieverlof en PP. Op het moment dat een gedetineerde in aanmerking komt voor re-integratieverlof of PP en hiervoor een aanvraag indient, wordt middels richtlijnen bepaald of het gedrag gedurende de gehele detentie van dien aard is geweest dat het verlof of de PP voor wat betreft gedrag kan worden toegekend. Een inhoudelijke beoordeling van het gedrag gedurende de gehele detentie is dus nodig, waarbij wordt gekeken of het vertoonde gedrag voldoende of onvoldoende is, in zowel het HvB als de gevangenis. In de praktijk is het gedrag op de leefafdeling vaak bepalend voor promotie of degradatie naar een plus- of basisprogramma. Doel is om met dit beleidskader meer de nadruk te leggen op het verband tussen gedrag en het toekennen van vrijheden voor het werken aan re-integratiedoelen (waar het verlof voor wordt ingezet). Er wordt daarmee afgestapt van het uitgangspunt dat gedrag op de afdeling altijd veelzeggend is voor gedrag buiten detentie en de mogelijkheden op een goede re-integratie.

Werkwijze

De casemanager beschrijft het gedrag gedurende de gehele detentie van de gedetineerde aan de hand van de richtlijnen en legt dit voor in het multidisciplinair overleg (MDO) waar vervolgens een gezamenlijke beoordeling van het gedrag plaatsvindt.

Deze beoordeling is onderdeel van het totale advies over het verlof aan de Vrijhedencommissie (VC) en in bepaalde situaties aan de selectiefunctionaris (SF). Elk advies wordt door het MDO goed onderbouwd. De voorzitter van het MDO is verantwoordelijk voor het totale advies, waarbij naast gedrag gedurende de gehele detentie ook het re-integratiedoel van het aangevraagde verlof, de risico's, slachtofferbelangen en de bereidheid om de door de strafbare feiten veroorzaakte schade te vergoeden worden afgewogen, waarbij diverse informatie en inlichtingen worden ingewonnen (o.a. een geldig verlofadres, zorg- en veiligheidsaspecten (GVM) en -indien van toepassing – de adviezen van politie, OM en reclassering.

Uitgangspunten voor de beoordeling gedrag gedurende gehele detentie:

- Het gedrag gedurende het gehele verblijf (in HvB⁵ én gevangenis) wordt beoordeeld. Ook de periode dat een gedetineerde in een regime heeft verbleven waar het systeem van promoveren en degraderen niet van toepassing is, telt mee (bijvoorbeeld AIT, TA, EBI, BPG, PPC).
- Bij elke vorm van re-integratieverlof of PP wordt het gedrag gedurende gehele detentie door de casemanager beschreven aan de hand van onderstaande richtlijnen. Hierbij wordt elke richtlijn zorgvuldig nagelopen en wordt beschreven in hoeverre dit aan de orde is.
- In het MDO wordt een gezamenlijk advies geformuleerd over de vraag of het verlof op basis van het gedrag kan worden toegekend, tezamen met de informatie rondom het re-integratiedoel van het verlof, risico's, eventuele slachtofferbelangen en de bereidheid om de door de strafbare feiten veroorzaakte schade te vergoeden (en overige relevante informatie). De voorzitter van het MDO is verantwoordelijk voor dit advies en levert dit aan bij de Vrijhedencommissie (VC). Waar nodig wordt dit na behandeling in de VC als selectieadvies doorgestuurd aan de SF.
- Om in aanmerking te komen voor re-integratieverlof moet een gedetineerde in het plusprogramma verblijven.⁶

Richtlijnen

Met onderstaande richtlijnen moet de vraag beantwoord worden in hoeverre het gedrag gedurende de gehele detentie voldoende is om voor het re-integratiedoel het aangevraagde verlof te verlenen.

⁴ Deze wijziging betekent geen wijziging van het systeem promoveren en degraderen in het gevangenisregime.

⁵ Voor het overplaatsingsbesluit van HvB naar Gevangenis wordt alleen gekeken naar de laatste zes weken (i.h.v. het systeem promoveren/degraderen).

⁶ 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 deelneemt aan het plusprogramma. Bijvoorbeeld voor het tekenen van een huurcontract als dat betekent dat de gedetineerde na zijn detentie anders geen woonruimte heeft.

1. Hoe weegt het gewenste gedrag van een gedetineerde op tegen eventueel ongewenst en ontoelaatbaar gedrag en hoe heeft het gedrag zich tijdens de detentie ontwikkeld?

Toelichting

De bedoeling van de Wet straffen en beschermen is om gedetineerden te stimuleren om gedurende de gehele detentie gewenst gedrag te vertonen. Het is van belang dat het gedrag wordt bekeken in het licht van de persoon van de gedetineerde, zijn mogelijkheden en de omstandigheden. Bij de beoordeling van het gedrag gedurende gehele detentie is het daarom van belang om aandacht te besteden aan het gewenste/goede gedrag van de gedetineerde en te bekijken hoe dit opweegt tegen eventueel negatieve/ongewenst en ontoelaatbaar gedrag over de gehele detentie (dus ook als de gedetineerde voor een periode in een regime zat waar het systeem van promoveren en degraderen niet van toepassing is). Daarbij dient ook gekeken te worden naar een mogelijke verandering in gedrag tussen de periode in het HvB en de periode in de gevangenis.

2. Is het gedrag dat de gedetineerde heeft vertoond relevant voor het re-integratiedoel waarvoor verlof is aangevraagd?

Toelichting

Het vertoonde gedrag staat niet altijd in verhouding tot of is niet altijd relevant voor het re-integratiedoel van het verlof. Bijvoorbeeld wanneer een gedetineerde een ID-bewijs wil aanvragen en hiervoor op kortdurend re-integratieverlof wil, is het (ongewenste) gedrag op de afdeling minder relevant.⁷ Voor een positieve re-integratie in de samenleving is het hebben van een ID-bewijs belangrijk, dit kan dan ook zwaarder wegen dan eventueel vertoond ongewenst gedrag.

Bijvoorbeeld als er re-integratieverlof voor extramurale arbeid is aangevraagd en de gedetineerde vertoonde een aantal keer ongewenst gedrag op de arbeid, dan is dat ongewenst gedrag mogelijk wel relevant voor het re-integratiedoel.

3. Heeft de gedetineerde gedurende detentie ongewenst of ontoelaatbaar gedrag vertoond waarvoor een disciplinaire straf is opgelegd en/of zijn er toezichtsmaatregelen opgelegd geweest?

Indien ja:

- a. Wat was de aard en ernst van het gedrag?
- b. Is er aangifte gedaan?
- c. In hoeverre hield het gedrag verband met het gepleegde delict?
- d. Wanneer in het detentietraject heeft dit gedrag plaatsgevonden?
- e. Hoe verhouden het aantal straffen of de toezichtsmaatregelen zich tot de strafduur?
- f. Hoe heeft het gedrag zich daarna ontwikkeld?

Toelichting

Er dient te worden bekeken of er disciplinaire straffen of toezichtsmaatregelen zijn opgelegd en hoe vaak (en hoe lang) dit is voorgekomen.

Daarnaast dient ook rekening te worden gehouden met de vraag in hoeverre het gedrag waarvoor deze straf of toezichtsmaatregel is opgelegd verband hield met het gepleegde delict. Als een gedetineerde bijvoorbeeld is veroordeeld voor een geweldsdelict en het agressieve gedrag zet zich voort in detentie, dan weegt dit zwaarder mee dan wanneer het gaat om een eenmalig incident dat losstaat van het delict.

Ook is de ontwikkeling van het gedrag van een gedetineerde na het opleggen van een disciplinaire straf of een toezichtsmaatregel van belang (hoe was het gedrag voor, tijdens en na het incident of die maatregelen?). Hebben incidenten zich bijvoorbeeld in het HvB voorgedaan en ging het in de gevangenis beter? Wanneer er al sinds lange tijd geen incidenten meer hebben plaatsgevonden kan wellicht gesproken worden van een positieve gedragsontwikkeling.

4. Is er bij de gedetineerde sprake van beperkt doenvermogen/zijn er onderliggende redenen of beperkingen die het eventuele ongewenste gedrag kunnen verklaren (zoals een licht verstandelijke beperking of een verslaving)?

Toelichting

Gedetineerden moeten begrijpen welk gedrag van hun verwacht wordt en moeten in staat zijn om hierna te kunnen handelen. Het is bijvoorbeeld bekend dat een licht verstandelijke beperking het gedrag kan beïnvloeden. Woedeaanvallen, agressief en opstandig gedrag komen bij mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) vaker voor. Met een dergelijke beperking dient rekening te worden gehouden in de beoordeling van het gedrag gedurende de gehele detentie. Hetzelfde geldt voor verslaving en andere complexe problematiek. Ook kan het zijn dat een gedetineerde op een gegeven moment slecht nieuws krijgt waardoor hij ongewenst gedrag vertoont.

5. Als het gedrag niet als voldoende wordt beoordeeld om re-integratieverlof of PP toe te kennen, wat is er dan specifiek in het gedrag nodig om in een later stadium alsnog op re-integratieverlof of PP te kunnen gaan?

Toelichting

Welke (gedrags)doelen kunnen in het D&R-plan geformuleerd worden en waaraan dient de

⁷ Het toetsingskader promoveren en degraderen wijzigt niet en ongewenst/ ontoelaatbaar dient ook zo te worden beoordeeld.



gedetineerde te werken om in de toekomst wel op verlof te kunnen gaan. Formuleer dit zo concreet mogelijk (SMART).

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
voor deze,*

T. Molleman

Plaatsvervangend Divisiedirecteur Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring.