

Vergaderjaar 2015–2016

33 844

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere wetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 14 juni 2016

Algemene inleiding

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het nader verslag dat de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik dank de leden van de verschillende fracties die hun steun hebben uitgesproken voor dit wetsvoorstel. Ik heb ook kennisgenomen van de twijfels van een aantal fracties bij de voorstellen over de herinrichting van de detentiefasering die bij nota van wijziging zijn gedaan. Alvorens in te gaan op de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld, maak ik daarom graag van de gelegenheid gebruik nogmaals uiteen te zetten welke invulling van de detentiefasering ik voorsta en welke consequenties dit heeft voor de inrichting van de detentie. Ik hoop daarmee het misverstand weg te nemen dat de detentiefasering wordt afgeschaft.

Gedetineerden moeten stapsgewijs toe kunnen groeien naar hun (voorwaardelijke) invrijheidsstelling. Het essentiële verschil tussen de voorgestelde inrichting van de detentiefasering en de huidige detentiefasering is dat ik een direct verband wil leggen tussen het gedrag van de gedetineerde en de interne of externe vrijheden die aan hem of haar kunnen worden verleend; de aanpak wordt daardoor meer persoonsgericht. Het hiervoor ontwikkelde systeem van promoveren en degraderen maakt het mogelijk om gedrag op een systematische wijze te beoordelen en consequenties te verbinden aan dat gedrag. De gedetineerde die zijn best doet wordt hiervoor beloond en wordt geplaatst in het plusprogramma. De gedetineerde die wel zijn best doet, maar vanwege beperkingen in zijn persoon niet aan alle eisen kan voldoen, wordt ook in het plusprogramma geplaatst. De gedetineerde daarentegen die ongewenst gedrag vertoont, blijft in het basisprogramma, maar wordt ook daar door het DJI-personeel gestimuleerd om zijn gedrag te wijzigen en daarmee alsnog in aanmerking te komen voor plaatsing in het plusprogramma. Met de stimulering van goed gedrag door de invoering van het systeem van promoveren en degraderen worden twee doelen nagestreefd. In de eerste plaats draagt positief gedrag bij aan de orde en veiligheid in de

inrichting. Dat is van groot belang voor de DJI-medewerkers en de gedetineerden zelf. Ten tweede is goed gedrag een basisvoorwaarde voor de gedetineerde om met kans op succes te kunnen werken aan zijn terugkeer in de maatschappij. Uit de interne monitoring van de invoering van het systeem van promoveren en degraderen blijkt dat het in de praktijk goed mogelijk is gedrag op een systematische wijze te beoordelen en te beïnvloeden.

In de voorstellen komt alleen de gedetineerde die is geplaatst in het plusprogramma in aanmerking voor aanvullende interne en externe vrijheden. Dit is een verschil met de huidige detentiefasering; daarin zijn persoonlijke inzet en persoonlijke verdienste niet aantoonbaar vereist voor het toekennen van het algemene en het regimesgebonden verlop. Een ander belangrijk voordeel van de nieuwe detentiefasering is dat aan het nieuw voorgestelde re-integratieverlop een of meerdere concrete re-integratiedoelen verbonden dienen te zijn.

Na de aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zou het leven in detentie er op hoofdlijnen als volgt uitzien.

Onderscheid wordt gemaakt tussen een basisprogramma en een plusprogramma. Zowel het basisprogramma als het plusprogramma staan in het teken van resocialisatie en re-integratie. De eerste twee weken na binnenkomst in detentie worden gedetineerden gescreend en geobserveerd. Voor iedere gedetineerde wordt binnen drie weken een (voorlopig) detentie- en re-integratieplan (D&R-plan) opgesteld, dat gedurende het verloop van de detentie waar nodig wordt bijgesteld en aangevuld. Aan de hand van de Reflector en de training «Kies voor Verandering» worden de mogelijke acties op het gebied van resocialisatie en re-integratie in kaart gebracht.

De gedetineerde vult de Reflector zelf in. Dit is een digitale vragenlijst aan de hand waarvan een eerste indruk kan worden verkregen in hoeverre de gedetineerde gemotiveerd is om te gaan werken aan zijn re-integratie. Vervolgens kan hij deelnemen aan de training «Kies voor Verandering». Deze training is erop gericht gedetineerden inzicht te laten verwerven in hun persoonlijke situatie en de noodzaak om andere keuzes te maken om met succes te kunnen werken aan een succesvolle re-integratie. Het invullen van de Reflector en deelname aan de training «Kies voor Verandering» zijn verplichte onderdelen om in aanmerking te komen voor plaatsing in het plusprogramma.

Met de gedetineerden worden afspraken gemaakt over de inrichting van het dagprogramma en de re-integratieactiviteiten. Deze afspraken worden besproken in het multidisciplinair overleg (MDO) en – na goedkeuring door het MDO – vastgelegd in het D&R-plan. De gedetineerde wordt hier dus nauw bij betrokken. De directeur van de vestiging stelt het D&R-plan vast. Alle vanuit de inrichting bij de gedetineerde betrokken disciplines, zoals penitentiaire inrichting medewerkers (PIW'ers), casemanagers, de mentor, de werkmeester en de sportinstructeur zijn bij het opstellen van het D&R-plan betrokken.

Om gedetineerden zelf zo veel mogelijk aan de slag te kunnen laten gaan met het voorbereiden van hun leven na detentie beschikken alle inrichtingen van het gevangeniswezen over een re-integratiecentrum (RIC), waar gedetineerden met ondersteuning van een vrijwilliger of een DJI-medewerker praktische zaken zoals het zoeken naar werk en huisvesting kunnen regelen.

Basisprogramma en plusprogramma

Binnen het gevangeniswezen wordt, zoals hierboven aan de orde kwam, onderscheid gemaakt in een basisprogramma en een plusprogramma.

Iedere gedetineerde start in het basisprogramma. Het *basisprogramma* bevat 43 uur aan activiteiten. Dat zijn allereerst de activiteiten waarop de gedetineerde op grond van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) recht heeft, zoals verblijf in de buitenlucht, sport, recreatie, bezoek, gebruik van een bibliotheekvoorziening, onderwijs en educatieve activiteiten en geestelijke verzorging die aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de gedetineerde. De omvangrijkste activiteit in het basisprogramma is de penitentiaire arbeid. Ongeveer 20 uur per week wordt daar gemiddeld aan besteed. Daarnaast bestaat het basisprogramma uit re-integratie en nazorgactiviteiten die zijn gericht op de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie: identiteitsbewijs, onderdak, werk/inkomen/uitkering, zorg en schulden.

Gedetineerden in het basisprogramma komen in principe niet aanmerking voor verlof. In mijn visie kan verlof alleen worden toegekend aan gedetineerden die goed gedrag hebben laten zien, ten einde de risico's voor de veiligheid zo veel mogelijk te beperken. Aan gedetineerden in het basisprogramma kan wel *incidenteel verlof* worden toegekend om een bijzondere gebeurtenis in de persoonlijke levenssfeer bij te wonen, zoals een huwelijk, de geboorte van een kind of een begrafenis.

Na zes weken aaneengesloten goed gedrag kunnen gedetineerden promoveren naar een *plusprogramma*. Het plusprogramma omvat 48 uur aan activiteiten per week. Daarnaast mogen gedetineerden nog eens 11 uur buiten hun cel verblijven, waarmee de totale duur van het dagprogramma van gedetineerden in het plusprogramma op 59 uur per week komt. Het plusprogramma bestaat uit dezelfde onderdelen als het basisprogramma, maar bepaalde onderdelen, zoals terugkeeractiviteiten, onderwijs en arbeid zijn meer gericht op het verbeteren van vaardigheden en gedragsverandering die nodig zijn voor een succesvolle re-integratie. Met deze activiteiten wordt pas in het plusprogramma gestart, omdat voor een succesvolle deelname daaraan inzet en motivatie van gedetineerden een voorwaarde is. Daarnaast worden sommige activiteiten in het plusprogramma vaker aangeboden of nader ingevuld.

Externe vrijheden: re-integratieverlof, extramurale arbeid en penitentiair programma

Gedetineerden in het plusprogramma die goed gedrag hebben vertoond, komen naast het hierboven toegelichte incidentele verlof in aanmerking voor re-integratieverlof, extramurale arbeid of een penitentiair programma. Met deze verlofmodaliteiten wordt meer dan bij de huidige modaliteiten uitgegaan van een persoonsgerichte benadering. Ook staat het verlof meer dan voorheen daadwerkelijk in het teken van de re-integratie van de individuele gedetineerde.

Het *re-integratieverlof* is bestemd voor in het D&R-plan vastgelegde re-integratieactiviteiten die niet binnen de muren van de inrichting kunnen worden verricht. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het regelen van een identiteitsbewijs als daarvoor een bezoek aan een gemeente noodzakelijk is, het voeren van een sollicitatiegesprek bij een werkgever, het tekenen van een huurcontract voor een woning, het afleggen van een examen en het volgen van een gedragsinterventie. Voor de re-integratieactiviteiten die niet buiten de inrichting hoeven te worden uitgevoerd, kunnen gedetineerden terecht bij het RIC dat in iedere inrichting aanwezig is.

De duur van het re-integratieverlof is afgestemd op de te verrichten activiteiten vermeerderd met de benodigde reistijd en vindt in beginsel plaats tussen 08.00 en 17.00 uur. Bij uitzondering kan het re-integratieverlof langer duren als dat voortvloeit uit de afspraken in het D&R-plan. Een voorbeeld hiervan is dat moeders als onderdeel van de erkende

gedragsinterventie «Betere Start» in het kader van hun re-integratie langere tijd bij hun kinderen moeten kunnen doorbrengen.

Re-integratieverlof kan vaker dan een keer worden verleend als dit logisch voortvloeit uit de afspraken die over re-integratie zijn gemaakt in het D&R-plan.

Re-integratieverlof kan in de laatste drie maanden van de detentie worden verleend. Het re-integratieverlof kan voorafgaan aan deelname aan het penitentiair programma of de voorwaardelijke invrijheidsstelling, welke modaliteiten hieronder worden toegelicht, indien hierover afspraken zijn gemaakt in het D&R-plan. Dit maakt het mogelijk het penitentiair programma of de voorwaardelijke invrijheidsstelling op een gerichte manier voor te bereiden.

Gedetineerden die op de GVM-lijst staan (gedetineerden met een vlucht- dan wel maatschappelijk risico) zijn uitgesloten van re-integratieverlof. Indien de executie-indicator is geactiveerd, dient te allen tijde advies te worden ingewonnen bij het OM alvorens een besluit over het re-integratieverlof wordt genomen.

Naast het re-integratieverlof kan een gedetineerde in aanmerking komen voor *extramurale arbeid*. Deze verlofmogelijkheid bestaat voor gedetineerden die zich in de laatste fase van hun detentie bevinden, deelnemen aan een plusprogramma, goed gedrag laten zien én een zeer beperkt vlucht- en maatschappelijk risico vormen. Op deze manier kunnen deze gedetineerden vanuit een gecontroleerde omgeving gericht werken aan hun re-integratie. Met deze extramurale arbeid kunnen gedetineerden belangrijke ervaring opdoen waarmee zij een betere uitgangssituatie krijgen om na detentie een baan te vinden. De mogelijkheden tot het vinden van een baan wordt versterkt door de mogelijkheid van het verkrijgen van een Beschrijving Getoond Gedrag (BGG) na afloop van extramurale arbeid of na een penitentiair programma. De BGG is een aanbeveling vanuit de penitentiaire inrichting, die wordt ondersteund door minimaal een externe werkplek. Voor de toekomstige werkgever is het een bewijs dat de kandidaat zich als verantwoordelijk medewerker kan gedragen. Bij extramurale arbeid kan ook gedacht worden aan het verrichten van maatschappelijke arbeid door gedetineerden die anders niet zou gebeuren. Daarmee doen zij iets terug voor de maatschappij.

Met de introductie van bovengenoemde verlofmodaliteiten wordt alsnog tegemoetgekomen aan de motie-Kooiman (*Kamerstukken II 2013/14, 33 745, nr. 27*) om te onderzoeken of er een mogelijkheid bestaat voor re-integratieverlof in de intramurale fase, die op brede steun kon rekenen in de Tweede Kamer.¹

Gedetineerden die veroordeeld zijn tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van minstens zes maanden en een strafrestance hebben van tussen de vier weken en een jaar kunnen in aanmerking komen voor een *penitentiair programma*. Dit programma maakt het voor gedetineerden mogelijk buiten de inrichting te werken aan hun re-integratie. Tijdens het penitentiair programma dienen gedetineerden activiteiten te verrichten die gericht zijn op het aanleren van bepaalde sociale vaardigheden en het vergroten van de kans op arbeid na invrijheidstelling. Ook kunnen zij deelnemen aan onderwijs of aan zorgtrajecten. Inmiddels is de praktijk dat deelnemers aan een penitentiair programma minstens 26 uur per week arbeid verrichten bij een externe werkgever. De deelnemer aan een penitentiair programma staat gedurende het eerste derde deel van de totale duur van het programma onder elektronisch toezicht. Voor het einde van deze periode wordt bezien of het elektronisch toezicht kan

¹ Vóór deze motie stemden de fracties van Van Vliet, CDA, ChristenUnie, VVD, 50PLUS, D66, GroenLinks, PvdA, PvdD en SP.

vervallen. Op grond van het gedrag van de deelnemer kan echter ook worden besloten dat het elektronisch toezicht wordt voortgezet gedurende het tweede derde deel van het penitentiair programma en zo nodig ook gedurende het laatste derde deel.

Het sluitstuk van de detentiefasering vormt de *voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.)*. De v.i.-regeling is van toepassing op vrijheidsstraffen met een duur van meer dan één jaar. Kenmerkend voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling is dat de invrijheidsstelling altijd onder de algemene voorwaarde geschiedt dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Naast deze algemene voorwaarde kan het openbaar ministerie bijzondere voorwaarden aan de invrijheidsstelling verbinden, zoals reclasseringstoezicht, een meldplicht, een contactverbod, een locatieverbod of de verplichting om deel te nemen aan een gedragsinterventie of een zorgprogramma.

Alles overziend ben ik van mening dat op de hierboven toegelichte wijze een afgewogen systeem van detentiefasering tot stand komt waarmee de gedetineerde in een persoonsgericht traject, gebaseerd op zijn gedrag, stapsgewijs kan toegroeien naar zijn terugkeer in de maatschappij.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij verwezen naar hun eerdere inbreng ten aanzien van de onderwerpen vervoer, medisch klachtrecht en enige andere onderwerpen betreffende de Pbw en gaven aan in het bijzonder de (toelichting op) de nota van wijziging te hebben bestudeerd. Ook de leden van de PvdA-fractie gaven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de nota van wijziging. Ik dank de leden van deze fracties voor de door hen gestelde vragen, die mij in de gelegenheid stellen bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel nader toe te lichten.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de nota van wijziging. Zij gaven aan positief te staan tegenover het oorspronkelijk wetsvoorstel, maar niet te kunnen instemmen met de in de nota van wijziging opgenomen voorstellen. De leden van de D66-fractie gaven aan weinig bezwaren te zien tegen de voorstellen opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Evenals de leden van de CDA-fractie hebben de leden van deze fractie evenwel twijfels bij de voorstellen opgenomen in de nota van wijziging. Graag beantwoord ik de door de leden van voornoemde fractie gestelde vragen, in de hoop hen te kunnen overtuigen van de wenselijkheid van de voorstellen die zijn opgenomen in de nota van wijziging. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen die mij in de gelegenheid stellen bij de beantwoording daarvan ook in te gaan op de verschillen die in onderhavige voorstellen zijn opgetreden ten opzichte van de voorstellen over de detentiefasering die waren opgenomen in het door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiare beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie (Kamerstukken 33 745)(hierna: het wetsvoorstel elektronische detentie).

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de voorgestelde wijzigingen niet zijn ondergebracht in een afzonderlijk wetsvoorstel. De leden van de SP-, de CDA- en de D66-fractie vroegen of ik voorafgaande aan de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel bereid ben de voorstellen opgenomen in de nota van wijziging voor te leggen aan de adviesorganen en de

Afdeling advisering van de Raad van State. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

In de brief van 21 november 2014 (*Kamerstukken II 2014/15*, 24 587, nr. 608, blz. 7 e.v.) is aangekondigd dat bepaalde onderdelen uit het wetsvoorstel elektronische detentie zouden worden ondergebracht in een nota van wijziging bij onderhavig wetsvoorstel. Deze brief is aan de orde gekomen in het Algemeen Overleg (AO) Gevangeniswezen op 22 januari 2015. De nota van wijziging waar deze leden op doelen, bevat deze onderdelen uit het wetsvoorstel elektronische detentie. Omdat over het wetsvoorstel elektronische detentie al is geadviseerd door alle adviesorganen en de Afdeling advisering van de Raad van State, heb ik geen aanleiding gezien om onderhavige voorstellen opnieuw aan de adviesorganen voor te leggen. Met de op- en aanmerkingen van de adviesorganen is in deze nota van wijziging rekening gehouden, in die zin dat er enkele belangrijke wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van de voorstellen die ten aanzien van de detentiefasering zijn gedaan in het wetsvoorstel elektronische detentie. Daarmee is aan de belangrijkste kritiekpunten van de adviesorganen tegemoetgekomen. Naar aanleiding van de vragen van deze leden ga ik hieronder uitgebreid in op die adviezen en de wijzigingen die mede naar aanleiding van deze adviezen zijn aangebracht ten opzichte van de voorstellen in het wetsvoorstel elektronische detentie.

In de consultatie over het wetsvoorstel elektronische detentie zijn opmerkingen gemaakt over de detentiefasering door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) en de drie reclasseringsorganisaties (3RO).²

Alle adviesorganen adviseerden tegen een volledige afschaffing van de detentiefasering. De Rvdr, de NOvA, de RSJ en 3RO kwamen op tegen het feit dat alle externe vrijheden (penitentiaire programma's en het aangekondigde re-integratieverlof) kwamen te vervallen. Ook het OM sprak zich in zijn advies uit tegen het «kaal» – dat wil zeggen zonder voorbereiding of begeleiding – de gevangenis mogen verlaten van gedetineerden. Alle adviesorganen gaven aan dat het belangrijk is dat gedetineerden, via een systeem waarbij hen langzaam meer vrijheden worden toegekend, worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving.

Aan deze kritiekpunten is met het thans voorgestane systeem tegemoetgekomen. Anders dan in het wetsvoorstel elektronische detentie, wordt thans niet voorgesteld het penitentiair programma te laten vervallen; dit blijft gehandhaafd. Ook wordt alsnog voorzien in een re-integratieverlof en wordt een verlofmodaliteit geïntroduceerd die gedetineerden in staat stelt om gedurende de laatste fase van hun detentie extramurale arbeid te verrichten bij een externe werkgever. Aldus wordt tegemoetgekomen aan deze zorg van de adviesorganen. Daarmee wordt ook voldaan aan de in de algemene inleiding genoemde motie-Kooiman om te onderzoeken of er een mogelijkheid bestaat voor re-integratieverlof in de intramurale fase. Zoals eveneens in de algemene inleiding aan de orde kwam, blijft ook bij de thans voorgestelde wijzigingen het uitgangspunt gehandhaafd dat gedetineerden stapsgewijs moeten worden toegeleid naar hun invrijheidsstelling. Van een afschaffing van de detentiefasering is geen sprake. Wel zal deze op een aantal punten anders worden vormgegeven. Graag verwijs ik naar de algemene inleiding bij deze nota.

De NVvR adviseerde om nader in te gaan op de beoordelingsmaatstaven op basis waarvan zal worden bepaald of een gedetineerde in aanmerking komt voor een plusprogramma.

Om in aanmerking te komen voor een plusprogramma moeten gedetineerden gedurende zes aaneengesloten weken goed gedrag hebben vertoond. In bijlage 2 bij de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing

² Zie de bijlagen bij *Kamerstukken II 2013/2014*, 33 745, nr. 3.

(Rspog) is beschreven wat onder goed gedrag wordt verstaan. Voorbeelden van goed gedrag zijn het meewerken op de afdeling, het voorkomen van agressie of agressie beheersen, respectvol omgaan met anderen, goede persoonlijke hygiëne en het meewerken aan de totstandkoming van het D&R-plan.

Met betrekking tot het aantal beklag- en beroepszaken over het wel of niet toe worden gelaten tot het plusprogramma, waarnaar de NVvR vraagt, wordt opgemerkt dat met het systeem van promoveren reeds wordt gewerkt in het gevangeniswezen. Bij de start zijn er diverse beroepszaken bij de RSJ geweest, waarin de vraag werd voorgelegd of dit systeem toelaatbaar was, nu daarvoor volgens de gedetineerden die het beroep hadden ingesteld op dat moment nog geen formeel-wettelijke basis bestond. De RSJ oordeelde dat het systeem van promoveren en degraderen niet in strijd is met de wet.³ Met onderhavig wetsvoorstel zal de wettelijke basis van het systeem van promoveren en degraderen verstevigd worden, waardoor er nog minder aanleiding ontstaat daarover te klagen bij de RSJ. Het is een bekend fenomeen dat bij de invoering van vernieuwingen in het gevangeniswezen het aantal zaken bij de (penitentiaire) rechter tijdelijk toeneemt. Zeker nu het systeem van promoveren en degraderen feitelijk in de praktijk al werkt zie ik geen aanleiding te vrezen voor een substantiële toename van het aantal beklag- en beroepszaken. De NOvA vroeg in zijn advies naar de wijze waarop met minder gemotiveerde en zwakkere gedetineerden wordt omgegaan. De NOvA sprak zijn zorg uit dat deze gedetineerden «feitelijk worden losgelaten». Ook de RSJ en 3RO vroegen aandacht voor deze groep gedetineerden. Graag verhelder ik dat het systeem van promoveren en degraderen niet inhoudt dat alleen maar wordt ingezet op de «sterkere» gedetineerden. De individuele benadering biedt juist ook kansen om zwakkere gedetineerden te ondersteunen en de zorg te bieden die zij nodig hebben. Zoals in de algemene inleiding is aangegeven wordt iedere gedetineerde gescreend en geobserveerd en wordt een op de individuele gedetineerde toegespitst D&R-plan opgesteld. Via de motiverende bejegening wordt geprobeerd om (ook minder gemotiveerde) gedetineerden te stimuleren hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en hen (alsnog) te motiveren. Ook via trainingen (in het basisprogramma) gericht op het krijgen van inzicht in de eigen problematiek wordt getracht minder gemotiveerde gedetineerden de noodzaak van gedragsverandering te laten beseffen. Uit de monitor over 2015 blijkt dat het systeem ook daadwerkelijk aanzet tot zelfreflectie, gedetineerden motiveert en «goed» gedrag op methodische wijze stimuleert. Ik verwijs op dit punt ook naar het advies van 3RO bij het wetsvoorstel elektronische detentie waarin wordt aangegeven dat motivering een beïnvloedbare factor is. Bij een adequate bejegening hoort ook dat rekening wordt gehouden met eventuele beperkingen in de persoon van de gedetineerde, waardoor hij niet of in onvoldoende mate kan voldoen aan de eisen die aan zijn gedrag worden gesteld. Dat betekent dat het voor deze gedetineerden bijvoorbeeld voldoende kan zijn als zij er voldoende blij van geven zich in te spannen om aan de eisen te voldoen. Dit kan in het bijzonder aan de orde zijn bij gedetineerden met een lichtelijk verstandelijke beperking (een zogenoemde LVB'er). Om een meer op deze personen toegesneden aanpak mogelijk te maken, wordt aan de hand van de Screener voor intelligentie en licht verstandelijke beperking (SCIL) door middel van een beperkt aantal vragen de vermoedelijke aanwezigheid van een lichte verstandelijke beperking vastgesteld. Met de uitkomsten van deze SCIL kan bij de beoordeling van het gedrag rekening worden gehouden.

De NOvA wijst nog op de in het wetsvoorstel elektronische detentie voorgestelde wijziging van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Die wijziging vormt geen onderdeel van onderhavig wetsvoorstel.

³ Zie onder meer RSJ 24 november 2014, 14/3363/GA en 14/3392/GA.

De RSJ gaf in zijn advies aan dat het detentieverloop zich moet kenmerken door het in toenemende mate verlenen van vrijheden, in beginsel aan alle gedetineerden, mits de gedetineerde zich houdt aan de hieraan verbonden afspraken en voorwaarden. Het hier voorgestelde systeem is in lijn met dit uitgangspunt. Het verschil met de huidige detentiefasering is dat er sprake is van een meer individuele benadering, waarbij er meer aandacht is voor het gedrag van de individuele gedetineerde. Niet alleen de fase waarin zijn detentie zich bevindt, maar ook het gedrag van de gedetineerde en of hij zich in staat heeft getoond met vrijheden om te kunnen gaan, bepalen of aan hem meer vrijheden worden toegekend. De inzet is om alle gedetineerden aan te zetten tot goed gedrag. Hierboven in reactie op het advies van de NOvA ging ik al in op de motiverende bejegening en de wijze waarop om wordt gegaan met gedetineerden met beperkingen. Het is niet zo, zo merk ik nog op naar aanleiding van het advies van de RSJ, dat de gedetineerde bij binnenkomst in het geheel geen vrijheden heeft. Iedere gedetineerde stroomt in in het basisprogramma. Zoals in de inleiding aan de orde kwam, bestaat dit basisprogramma uit 43 uur aan activiteiten, waaronder de activiteiten waarop de gedetineerde op basis van de Pbw recht heeft, penitentiaire arbeid én re-integratie- en nazorgactiviteiten.

De RSJ vroeg verder aandacht voor de resultaten van het systeem van promoveren en degraderen. Ten tijde van het in consultatie brengen van het wetsvoorstel elektronische detentie (en de behandeling van dat wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer) waren deze resultaten nog niet bekend. In 2015 zijn de resultaten voor het eerst in kaart gebracht. Er zijn gesprekken gevoerd met het personeel en gedetineerden, de commissies van toezicht en de RSJ. Als positieve punten werden tijdens deze gesprekken genoemd dat het systeem aanzet tot zelfreflectie en dat het gedetineerden motiveert en hen perspectief biedt. Het systeem stimuleert goed gedrag op een methodische wijze. Het aanspreken van gedetineerden op hun eigen verantwoordelijkheid wordt als een goed uitgangspunt ervaren en leidt ertoe dat gedetineerden elkaar ook onderling aanspreken. De indeling van het gedrag in «groen» (goed gedrag), «oranje» en «rood» (zie bijlage 2 bij de Rspog) kan op basis van het beschikbare beoordelingsinstrument redelijk objectief gemotiveerd worden. Volgens de DJI-medewerkers heeft de invoering van het systeem een positieve invloed op het werken met gedetineerden en zijn er minder incidenten. Inmiddels is gebleken dat ongeveer 70% van de gedetineerden in een plusprogramma is geplaatst.

De RSJ gaf tot slot in zijn advies aan dat arbeid een belangrijk onderdeel vormt van een zinvolle dagbesteding. De RSJ meent dat arbeid daarom als uitgangspunt aan alle gedetineerden moet worden aangeboden als recht en niet als te verdienen voorrecht. Arbeid, zo luidt mijn reactie op dit punt, blijft onderdeel uitmaken van het basisprogramma. Gemiddeld zullen gedetineerden 20 uur per week aan arbeid besteden. In beginsel wordt aan alle afgestrafte gedetineerden dus arbeid aangeboden. Wel kunnen gedetineerden voor kortere of langere tijd worden uitgesloten van de arbeid wanneer zij onwenselijk gedrag vertonen. De voorgestelde aanpassing biedt daarenboven juist gelegenheid om, zoals de RSJ ook aanbeveelt, vakopleidingsmogelijkheden te vergroten. Ik kom op de penitentiaire arbeid verderop in deze nota nog uitgebreid terug.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkte in zijn advies bij het wetsvoorstel elektronische detentie op dat – anders dan bij eerdere brieven was aangegeven⁴ – met het wetsvoorstel elektronische detentie ook het (kort en programmatisch) re-integratieverlof en het penitentiaire programma komen te vervallen. De Afdeling adviseerde destijds om nader toe te lichten waarom niet voor deze vormen van verlof en

⁴ Zie onder meer *Kamerstukken II 2011/12, 29 270, nr. 61*.

handhaving van het penitentiaire programma is gekozen. Zoals hierboven aan de orde kwam zullen een vorm van re-integratieverlof en het penitentiaire programma – anders dan in het wetsvoorstel elektronische detentie – gecombineerd met een verlofmodaliteit die de mogelijkheid biedt tot het verrichten van penitentiaire arbeid buiten de inrichting – met dit wetsvoorstel worden gehandhaafd. Daarmee is aan dit onderdeel van het advies van de Afdeling advisering tegemoetgekomen.

2. Vervoer

De leden van de VVD-fractie stelden enkele vragen over de jurisprudentie van de RSJ over het beklag ten aanzien van beslissingen genomen door medewerkers van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: DV&O). Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt. Ik kan deze leden bevestigen dat bij de invoering van de Pbw ervan uit werd gegaan dat beslissingen van medewerkers van de DV&O – destijds de Dienst Beveiligd Vervoer Justitie – als beslissingen van de directeur werden aangemerkt. Daardoor stond beklag tegen deze beslissingen open bij de beklagcommissie verbonden aan de inrichting.⁵ In verschillende uitspraken heeft de RSJ evenwel aangegeven dat beslissingen genomen door medewerkers van DV&O niet gelden als door of namens de directeur van de inrichting genomen beslissingen. Dit heeft tot gevolg gehad dat betrokkenen tegen deze beslissingen geen beklag of beroep konden instellen. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de RSJ van 22 mei 2006, zaaknr. 06/371/GA. Inmiddels heeft de RSJ zijn jurisprudentie op dit punt enigszins aangescherpt en geoordeeld dat het handelen van een medewerker van DV&O «onder omstandigheden» kan worden aangemerkt als een door of namens de directeur genomen beslissing. Een van de relevante omstandigheden lijkt te zijn dat ook de directeur van de inrichting in verzuim is geweest; zie de uitspraak van de RSJ van 4 mei 2012, zaaknr. 11/4345/GA. Daarmee zijn er nog steeds situaties waarin de betrokkene niet kan opkomen tegen jegens hem aangewende bevoegdheden tijdens het vervoer, namelijk in die situaties waarin de directeur van de inrichting niet (ook) in verzuim is geweest.

Een mogelijkheid – die ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel nog niet bestond – is dat tegen deze interpretatie van de wet door de RSJ cassatie in het belang der wet wordt ingesteld.⁶ Cassatie in het belang der wet kan worden ingesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Hij kan de Hoge Raad dan vragen te oordelen over rechtskwesties, zoals de uitleg van wetsbepalingen.

In dit geval ligt wetswijziging echter meer voor de hand, omdat het ook wenselijk is een wijziging in de verantwoordelijkheden ten aanzien van het vervoer en de beklagprocedure aan te brengen. Het is wenselijk de verantwoordelijkheden en bevoegdheden over te hevelen van de directeur van de inrichting naar de Minister van Veiligheid en Justitie (in de praktijk de DV&O). Een wijziging waarvoor bij deze leden steun bestaat, zo begrijp ik uit hun inbreng.

Ik dank de leden van de PvdA-fractie voor de door hen uitgesproken steun voor de wijzigingen die worden voorgesteld ten aanzien van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij het vervoer en die volgens deze leden meer duidelijkheid brengen voor gedetineerden.

⁵ Zie *Kamerstukken II* 1994/95, 24 263, nr. 3, blz. 22–23.

⁶ De mogelijkheid tot het instellen van cassatie in het belang der wet tegen uitspraken van de RSJ is geïntroduceerd bij de inwerkingtreding per 1 juli 2015 van de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 2015.

3. Medisch klachtrecht

Het verheugt mij dat de leden van de VVD het een goede zaak vinden dat de regelingen omtrent het medisch klachtrecht worden overgeheveld naar het niveau van de wet in formele zin.

Deze leden vroegen of de per 1 mei 2011 gestarte werkwijze van voorbemiddeling voldoende tegemoet komt aan de in het verleden ondervonden bezwaren. Zij vroegen of de bemiddelingsprocedures minder lang duren en of meer klachten binnen een redelijke termijn worden afgehandeld. In 2009 concludeerden zowel de Medisch Adviseur als de RSJ dat onder andere door de sterke groei van het aantal medische klachten, de afhandeling van de klachten werd vertraagd en dat (daardoor) geen sprake meer was van een efficiënte bemiddelingsprocedure bij de Medisch Adviseur.⁷ Door het aanzienlijke tijdsbeslag van de procedure kwam het met enige regelmaat voor dat het probleem waarover werd geklaagd niet meer speelde of dat de klager zich niet meer in detentie bevond of was overgeplaatst op het moment dat de klacht kon worden afgehandeld. In 2011 is daarom gestart met een nieuwe werkwijze, waarin eerst wordt voorbemiddeld door het hoofd zorg. De klachten die niet in deze fase van voorbemiddeling kunnen worden afgehandeld, worden doorgestuurd naar de Medisch Adviseur of, als het om niet medisch-inhoudelijke klachten gaat, naar de commissie van toezicht van de inrichting waar de klager verblijft.

Sinds is gestart met de nieuwe werkwijze is zowel het aantal klachten dat door de Medisch Adviseur wordt behandeld, als de doorlooptijd van de klachten sterk afgenomen. Dit blijkt uit de jaarverslagen van de Medisch Adviseur en interne cijfers. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de cijfers enkel een indicatie kunnen vormen. Niet altijd worden de klachten op dezelfde wijze geregistreerd (gecategoriseerd) en van een aantal inrichtingen wordt soms geen (volledige) informatie ontvangen. Niettemin kan uit de cijfers worden afgeleid dat zowel het aantal klachten als de doorlooptijd van de klachten sterk is afgenomen. In 2010, het jaar voorafgaande aan de wijziging van de werkwijze, heeft de Medisch Adviseur blijkens het jaarverslag 855 klachten van gedetineerden en 2 klachten van jeugdigen behandeld. De gemiddelde (mediane) doorlooptijd van deze klachten bij de Medisch Adviseur bedroeg 42 dagen. Na het overgangsjaar 2011 is zowel het aantal klachten als de gemiddelde looptijd ervan sterk afgenomen. In 2014 zijn nog slechts 271 (246 door de Medisch Adviseur en 25 door de Tandheelkundig Adviseur) klachten van gedetineerden behandeld. De 246 klachten die door de Medisch Adviseur zijn behandeld betreffen ongeveer 30% van het aantal klachten dat door de hoofden zorg is voorbemiddeld. De doorlooptijd van de klachten bij de Medisch Adviseur bedroeg in 2014 gemiddeld 12 dagen.

Deze leden vroegen om voorbeelden te noemen van gevallen waarin de experimenteerbepaling kan worden aangewend. Graag verhelder ik in antwoord op deze vraag dat de experimenteerbepaling niet voorziet in mogelijkheden om af te wijken van de medische klachtregeling, met uitzondering van de bepaling over de (voor)bemiddeling (het voorgestelde artikel 71c Pbw; zie het voorgestelde artikel 77b, onder e, Pbw). Van die bepaling kan bij algemene maatregel worden afgeweken bij wijze van experiment, voor zover dat experiment tot doel heeft het gebruik van de bemiddelingsprocedure als wijze van geschillenbeslechting te bevorderen. In het verleden zou deze experimenteerbepaling dus een basis kunnen hebben geboden om de werkwijze van voorbemiddeling te verkennen. Thans is er geen aanleiding om nieuwe pilots ten aanzien van deze bemiddelingsprocedure te starten. Daarnaast biedt de experimen-

⁷ Zie het rapport «Uitvoeringsadvies klachtenbemiddeling» van de Medisch Adviseur van 9 maart 2009 en het briefadvies van de RSJ «Bemiddeling inzake medische klachten» van 15 september 2009.

teerbepaling mogelijkheden om bij wijze van experiment tijdelijk af te wijken van bijvoorbeeld de artikelen 8 tot en met 10 Pbw, met als doel om verschillende doelgroepen gezamenlijk op een afdeling te laten verblijven dan wel aan gezamenlijke activiteiten te laten deelnemen.

Deze leden vroegen of ik kan toezeggen dat bij elke invulling van de experimenteerbepaling vooraf inzichtelijk wordt gemaakt wat het nut en de noodzaak is van de gekozen invulling, wat de effecten daarvan zijn geweest en in hoeverre de eventuele maatregelen doeltreffend zijn of juist niet.

De experimenteerbepaling, zo beantwoord ik deze vraag, beoogt te waarborgen dat vooraf helderheid wordt verschaft over de inhoud van het experiment en de doelen die daarmee worden nagestreefd. De voorgestelde wettelijke bepaling maakt het slechts mogelijk om voor bepaalde doelen van bepaalde bepalingen af te wijken; deze bepalingen en doelen zijn limitatief in de voorgestelde bepaling opgesomd. De wijze waarop het experiment wordt ingevuld moet worden beschreven in een algemene maatregel van bestuur (amvb) en de daarbij horende nota van toelichting. Daarin moeten de nagestreefde (wettelijke) doelen nader worden ingevuld en zal ook moeten worden aangegeven op welke wijze het experiment bijdraagt aan die doelen. Deze amvb moet op basis van de voorgestelde experimenteerbepaling worden «voorgehangen». Dat betekent dat de amvb vier weken voordat die aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd – en dus voordat hij in werking treedt –, aan Uw Kamer wordt gezonden. De eventuele op- of aanmerkingen van Uw Kamer kunnen dan betrokken worden bij de amvb en de inrichting van het experiment. De amvb geldt hooguit voor een periode van twee jaar. Als het wenselijk wordt geacht de werkwijze daarna voort te zetten, moet de wet worden gewijzigd (zie het voorgestelde artikel 77a, vijfde en zesde lid, Pbw). Drie maanden voor het einde van de werkingsduur wordt – zo is ook het voorgestelde artikel 77a, vierde lid, Pbw vastgelegd – een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment aan Uw Kamer gezonden. Aldus kan samen met Uw Kamer worden bekeken of met de werkwijze in het experiment de beoogde doelen kunnen worden behaald, alvorens de wet wordt gewijzigd.

De leden van de PvdA-fractie verwezen naar het «Uitvoeringsadvies klachtenbemiddeling» van de Medisch Adviseur uit 2009⁸. Deze leden vroegen waardoor de stijging van het aantal medische klachten die in het advies van de RSJ van 15 september 2009⁹ wordt genoemd, werd veroorzaakt en om welk type klachten het ging. Ook vroegen zij welke wijzigingen ten aanzien van het aantal klachten zichtbaar zijn sinds de aanpassing van de werkwijze per 1 mei 2011.

Het is niet bekend waarom in de periode voorafgaand aan de introductie van de nieuwe werkwijze het aantal medische klachten is gestegen. In het eerdergenoemde advies van de Medisch Adviseur (blz. 10) wordt geconstateerd dat uit de rubricering die in 2009 werd gebruikt bleek dat gemiddeld ongeveer 30% van de klachten getypeerd wordt als «medische klachten». Naar schatting 20% van de overige klachten zijn niet medisch inhoudelijk van aard, maar hebben wel een medisch-inhoudelijke component. De resterende 50% van de klachten is niet medisch-inhoudelijk van aard.

Uit de genoemde adviezen van de Medisch Adviseur en de RSJ werd duidelijk dat – door de (stijgende) belasting van de Medisch Adviseur – klachten niet altijd tijdig en efficiënt konden worden afgedaan. Dit vormde mede de aanleiding om in mei 2011 de werkwijze met voorbemiddeling te introduceren.

⁸ Zie de bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 33 844, nr. 8.

⁹ Briefadvies van de RSJ «Bemiddeling inzake medische klachten» van 15 september 2009.

Zoals hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie aan de orde kwam is sinds is gestart met de nieuwe werkwijze zowel het aantal klachten dat door de Medisch Adviseur wordt behandeld, als de mediane doorlooptijd van de klachten sterk afgenomen. Deze leden constateerden dat veel klachten betrekking hadden op de communicatie tussen de inrichtingsarts en de gedetineerde. Zij vroegen wat deze communicatieproblemen inhielden en hoe deze communicatie nu is. Ook vroegen zij of dit wetsvoorstel ten aanzien van dit punt nog voorziet in verbeteringen. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Het hierboven genoemde uitvoeringsadvies van de Medisch Adviseur vermeldt dat veel klachten die bij de Medisch Adviseur terechtkomen gaan over de organisatie van de medische zorg en communicatie tussen de zorgverlener en de gedetineerde. Als voorbeeld wordt in het uitvoeringsadvies genoemd dat aan de gedetineerde bijvoorbeeld geen (goede) uitleg wordt gegeven over (het uitblijven van) een behandeling. In dergelijke gevallen is er op medisch-inhoudelijk vlak wel goed gehandeld, maar begrijpt de gedetineerde niet goed waarom de arts op een bepaalde wijze handelt. Met name dergelijke klachten, die verband houden met communicatieve misverstanden, kunnen veelal reeds in de fase van voorbereiding worden opgelost. Door deze voorbereiding worden meer klachten op inrichtingsniveau afgehandeld door het hoofd zorg. Wanneer die vaststelt dat de klacht enkel het gevolg is van een communicatief misverstand, kan dit op inrichtingsniveau direct hersteld worden. Het voordeel van de voorbereidingsprocedure is dat de dialoog tussen de zorgverleners in de inrichting en de gedetineerden weer op gang gebracht kan worden. Een ander voordeel van de voorbereiding is dat direct op inrichtingsniveau geconstateerd kan worden of er bepaalde problemen zijn en hoe die in de toekomst voorkomen kunnen worden. Uit de beschikbare informatie kan niet worden afgeleid of door deze werkwijze de communicatie tussen de zorgverleners en de gedetineerden is verbeterd. Wel is gebleken dat de voorbereiding voor een daling heeft gezorgd van het aantal klachten dat bij de Medisch Adviseur terechtkomt. Ook is de mediane duur van de klachtafhandeling door de Medisch Adviseur gedaald.

Deze leden vroegen of gedetineerden voldoende vertrouwen hebben in het hoofd zorg, die de voorbereiding uitvoert. Zij vroegen of er incidenten bekend zijn waaruit blijkt dat het vertrouwen in het hoofd zorg matig is. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

Mij zijn geen incidenten bekend die tussen klagers en het hoofd zorg plaatsvonden in het kader van de voorbereiding. Van het aantal klachten dat in 2014 door de hoofden zorg van gedetineerden is ontvangen, is slechts ongeveer 30% doorgestuurd naar de Medisch Adviseur. Dit is voor mij een belangrijke aanwijzing dat de voorbereiding door het hoofd zorg werkt.

Overigens laat de wettelijke regeling de mogelijkheid open dat gedetineerden aangeven onvoldoende vertrouwen te hebben in de voorbereiding door het hoofd zorg of om een andere reden willen afzien van voorbereiding; hun klacht kan dan worden doorgezonden naar de Medisch Adviseur. Cijfers hierover zijn niet beschikbaar, maar wel duidelijk is dat de voorbereiding slechts in incidentele gevallen wordt overgeslagen.

Deze leden vroegen verder of ik bereid ben de ervaringen die nu al zijn opgedaan met de klachtenprocedure aan Uw Kamer te sturen. Onderstaande tabel geeft een beeld van het verloop van het aantal klachten en de mediane looptijd van de behandeling van de klacht door de Medisch Adviseur over de jaren 2010 (het jaar voordat met de nieuwe werkwijze werd gestart), 2012, 2013 en 2014. Over 2011 – het overgangsjaar – zijn helaas geen betrouwbare cijfers beschikbaar. Zoals hierboven aan de orde kwam zijn deze cijfers afgeleid uit jaarverslagen en interne cijfers. Deze cijfers kunnen, zoals gezegd, enkel een indicatie vormen. Niet altijd zijn de

klachten op dezelfde wijze geregistreerd (gecategoriseerd) en van een aantal inrichtingen is soms geen (volledige) informatie ontvangen.

	2010	2012	2013	2014
Aantal klachten door Medisch Adviseur en Tandheelkundig adviseur behandeld	855	260	MA: 228 TA: 25 Tot: 253	MA: 246 TA: 25 Tot: 271
Mediane doorlooptijd	42	29	18,5	12

Deze leden merkten op dat de beroepscommissie van de RSJ geen opdracht kan geven aan de (inrichtings)arts om een gedetineerde of jeugdige een bepaalde medische behandeling te geven. Zij vroegen om een nadere onderbouwing daarvan, in aanvulling op de onderbouwing dat de medische verantwoordelijkheid bij de inrichtingsarts behoort te liggen. Zij vroegen hoe de beroepscommissie om moet gaan met de constatering dat de gedetineerde als patiënt baat zou hebben bij een bepaalde behandeling die door de inrichtingsarts niet is geboden. Zij vroegen verder wat de rechten van de gedetineerde zijn en of hij zich kan wenden tot de Inspectie voor de Gezondheidszorg (hierna: IGZ). Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

Ook wanneer een inrichtingsarts nalaat te handelen, kan de gedetineerde zich tot de beroepscommissie wenden: de RSJ kan niet alleen oordelen over het handelen van de arts, maar ook over diens nalaten (zie het voorgestelde artikel 71f, derde lid, onder b: «enig (...) handelen of nalaten»). De beroepscommissie bij de RSJ beoordeelt het handelen of nalaten van de arts achteraf aan de gezondheidswetgeving in combinatie met de penitentiaire wet- en regelgeving. De beroepscommissie zal de klacht gegrond verklaren wanneer zij oordeelt dat het handelen of nalaten van de arts in strijd was met het belang van een goede uitoefening van de individuele gezondheidszorg. Dit oordeel kan voor de inrichtingsarts aanleiding vormen om alsnog een bepaalde medische handeling te verrichten. Wel moet bedacht worden dat het oordeel over of een handelen of nalaten in strijd is met een goede uitoefening van de individuele gezondheidszorg een andersoortig oordeel is dan het oordeel over of een specifieke medische handeling alsnog geboden is. Het is dan ook aan de inrichtingsarts om te beslissen of alsnog tot de betreffende of een andere medische handeling moet worden overgegaan, dan wel of die handeling niet (langer) aangewezen is. Ik meen dat de primaire verantwoordelijkheid voor het medisch handelen en dus de beslissing of daartoe moet worden overgegaan moet liggen bij degene die die gaat over de behandeling. Dit is in lijn met de gezondheidsregelgeving, waarin de individuele verantwoordelijkheid van een hulpverlener voor zijn patiënt ligt verankerd. Hij dient zorg te dragen voor een adequate diagnose, behandeling en dossiervoering. De verschillende mogelijkheden die er zijn om te toetsen of de hulpverlener zorgvuldig heeft gehandeld, doen niet af aan deze individuele verantwoordelijkheid van de hulpverlener voor het verlenen van adequate zorg aan zijn patiënt. Het zou in strijd met het systeem van onze zorgregelgeving zijn als het toetsen van de zorgverlening leidt tot het overnemen van de verantwoordelijkheid voor de zorgverlening van de hulpverlener door de toetsende instantie.

De taak van de beroepscommissie bij de RSJ is om de handelingen van de inrichtingsarts achteraf te toetsen. De beroepscommissie baseert zich daarbij op de informatie die destijds beschikbaar was en vormt zich een oordeel over het handelen van de arts in het licht van die informatie. Het is evenwel niet de taak van de beroepscommissie om de informatie over de gezondheidstoestand van de gedetineerde te actualiseren, een nader onderzoek naar de gezondheidstoestand te doen om op basis daarvan een diagnose te kunnen stellen of een behandelplan op te stellen. Bij hun taak

past dan ook niet dat zij een opdracht geven aan een individuele arts om een bepaalde handeling te verrichten.

De IGZ houdt toezicht op de veiligheid en de kwaliteit van de gezondheidszorg, waaronder de gezondheidszorg die in de penitentiaire inrichtingen wordt verleend. Er is geen individuele klachtmogelijkheid bij de IGZ (tenzij het om klachten over IGZ-medewerkers gaat). Wel kunnen incidenten, misstanden en structurele tekortkomingen bij de IGZ worden gemeld, ook door burgers (via het Landelijk Meldpunt Zorg). Deze meldingen zijn van belang voor het (incidenten)toezicht van de IGZ. Naar aanleiding van sommige meldingen neemt de IGZ handhavingsmaatregelen.

Deze leden vroegen tot slot in hoeverre gedetineerden negatieve gevolgen hebben ondervonden van het handelen van de inrichtingsarts. Bij de registratie van medische klachten ingediend door gedetineerden wordt niet bijgehouden óf en zo ja, welke gevolgen de klachten voor de gedetineerden hebben gehad. Bedacht moet ook worden dat niet iedere (gegrond verklaarde) klacht ook tot (onherstelbare) negatieve gevolgen voor de klager hoeft te hebben geleid.

4. Detentieregime

De leden van de D66-fractie vroegen naar de meerwaarde van het systeem van promoveren en degraderen ten opzichte van het vroegere detentieregime. Ook vroegen deze leden naar de ervaringen met het systeem van promoveren en degraderen tot nu toe.

De meerwaarde van het nieuwe detentieregime is gelegen in de meer persoonsgerichte benadering. Die houdt allereerst in dat per individuele gedetineerde bekeken wordt welke acties moeten worden ondernomen voor zijn succesvolle re-integratie. De afspraken die daarover met de gedetineerde worden gemaakt, worden neergelegd in het D&R-plan. De persoonsgerichte benadering betekent ook dat de gedetineerde meer betrokken wordt bij zijn eigen re-integratie. De gedetineerde werkt mee aan het opstellen van het D&R-plan waarin de doelstellingen en activiteiten worden opgenomen die moeten leiden tot een succesvolle re-integratie. Het systeem is erop gericht de gedetineerde te motiveren om zich in te zetten voor zijn re-integratie en hem medeverantwoordelijk daarvoor te maken. Tot slot, betekent de persoonsgerichte benadering ook dat per individuele gedetineerde op basis van zijn gedrag wordt beoordeeld of en wanneer hij in aanmerking komt voor bepaalde vrijheden. Een dergelijke stimulering van goed gedrag draagt bij aan de orde en veiligheid in de inrichting. Bovendien is goed gedrag een basisvoorwaarde om succesvol te kunnen werken aan de terugkeer in de maatschappij.

Een belangrijke wijziging is verder dat de nieuwe verlofsoorten meer in het teken komen te staan van een concreet re-integratiedoel. Graag verwijs ik deze leden voor een nadere toelichting op de voorgestane detentiefasering en de achtergronden daarvan naar de algemene inleiding bij deze nota.

Wat betreft de uitwerking van het systeem van promoveren en degraderen in de praktijk kan ik melden dat uit de monitor over 2015 blijkt dat als positieve punten van het nieuwe systeem worden ervaren dat het systeem aanzet tot zelfreflectie, dat het gedetineerden motiveert en dat het systeem goed gedrag op een methodische wijze stimuleert. Ook heeft de invoering van het systeem volgens medewerkers van DJI een positieve invloed op het werken met gedetineerden en zijn er minder incidenten. Daar wordt binnen dit systeem op ingezet. In de praktijk is ongeveer 70% van de gedetineerden in het plusprogramma geplaatst. Dat is een hoger percentage dan werd verwacht bij de invoering van het systeem. Ik beschouw dit als een extra signaal dat er een positieve prikkel van het systeem uitgaat.

Aan de verbeterpunten die naar voren zijn gekomen in de monitor wordt gewerkt door DJI. Het gaat hierbij met name om het verbeteren van de kwaliteit van de rapportages, het zo veel mogelijk uniformeren van de toepassing van het systeem van promoveren en degraderen, alsmede het verbeteren van de ICT-ondersteuning. Ten behoeve van de verbetering van de uniforme toepassing, waar deze leden naar vroegen, vinden expertmeetings plaats met vertegenwoordigers van alle bij de uitvoering betrokken functiegroepen. Om het vakmanschap te verbeteren worden aan medewerkers opleidingen en coachingstrajecten aangeboden. Ervaringen worden binnen de vestigingen uitgewisseld en met andere vestigingen gedeeld. Tot slot wordt veel aandacht besteed aan het verduidelijken van instructies – in aanvulling op de regelgeving – waarmee interpretatieverschillen worden beperkt. Ook in 2016 zal het systeem gemonitord worden.

5. Detentiefasering

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie de meer persoonsgerichte aanpak waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde ondersteunen.

Deze leden vroegen of overwogen is om een basisminprogramma te introduceren, waarnaar gedetineerden die geen goed gedrag vertonen kunnen worden gedegradeerd.

Ik vind het van belang dat alle gedetineerden worden aangezet tot het werken aan hun re-integratie, om zo recidive te voorkomen. Daarom is gekozen voor een basisprogramma bestaande uit 43 uur aan activiteiten. Van deze 43 uur maken onderdeel uit de activiteiten waarop de betrokkene op grond van de Pbw recht heeft, penitentiaire arbeid (20 uur) en re-integratieactiviteiten. Uit de ervaringen tot nu toe kan worden afgeleid dat van het plusprogramma een positieve prikkel uitgaat voor gedetineerden om goed gedrag te vertonen, zoals eerder in deze nota toegelicht. Ik zie dat als een teken dat de positieve prikkel die van het plusprogramma uitgaat ook daadwerkelijk werkt. Ik zie daarom geen aanleiding om een basisminprogramma in te voeren. Overigens merk ik op dat wanneer gedetineerden zich (ernstig) misdragen, er orde- en strafmaatregelen kunnen worden opgelegd, waaronder het tijdelijk uitsluiten van de gedetineerde van bepaalde activiteiten.

Deze leden vroegen of het voorgestelde re-integratieverlof voorafgaand aan de v.i. plaats zal vinden. Zij vroegen of dit niet dubbelop was en welk doel het re-integratieverlof dient.

Zoals in de inleiding bij deze nota aan de orde is gekomen, zullen gedetineerden in de laatste drie maanden van hun detentie in de gelegenheid worden gesteld met re-integratieverlof te gaan. Voorwaarden voor toekenning van het re-integratieverlof zijn dat de gedetineerde in een plusprogramma is geplaatst en dat de doelen die met het re-integratieverlof worden nagestreefd, zijn opgenomen in het D&R-plan. Dit is een belangrijk verschil met het huidige regimesgebonden en algemene verlof. Tot op heden kunnen gedetineerden in de laatste fase van hun detentie worden geplaatst in een zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI). Zij hebben dan een regimesgebonden wekelijks weekendverlof. Tijdens die weekendverloven zijn de gedetineerden niet verplicht zich in te spannen voor hun re-integratie. Ook aan het algemeen verlof zijn geen concrete re-integratiedoelen verbonden. Dat is, zoals gezegd, anders bij het voorgestane re-integratieverlof, waarbij het verlof gekoppeld moet zijn aan een concreet re-integratiedoel. Door middel van het re-integratieverlof kan de gedetineerde zich – in aanvulling op de voorbereidingen die hij treft via het RIC – zelf gericht voorbereiden op de (voorwaardelijke) invrijheidsstelling en leert hij zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de belangrijkste basisvoorwaarden voor een succesvolle resocialisatie. Het

re-integratieverlof stelt de gedetineerde aldus in staat zijn (voorwaardelijke) invrijheidsstelling op een gerichte manier voor te bereiden. De doelen van het re-integratieverlof sluiten aan bij de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle resocialisatie, te weten een identiteitsbewijs, onderdak, werk/inkomen/uitkering, zorg en schulden. De door deze leden genoemde voorbeelden (het voeren van een sollicitatiegesprek en het regelen van woonruimte) sluiten bij deze basisvoorwaarden aan. In veel gevallen kunnen deze activiteiten ook niet (volledig) vanuit de inrichting worden gedaan. Voor een sollicitatiegesprek zal de gedetineerde vaak naar de toekomstige werkgever toe moeten. Een huurcontract moet vaak bij de verhurende makelaar of ter plekke worden ondertekend. Ook uit een oogpunt van re-integratie is het van belang de gedetineerde deze activiteiten zelf te laten uitvoeren, omdat hij zo aangezet wordt zelf verantwoordelijkheid te nemen voor zijn terugkeer in de samenleving. Dit draagt bij aan het succesvol laten verlopen van die terugkeer, en daardoor aan het voorkomen van recidive. Een ander voorbeeld van een activiteit waarvoor re-integratieverlof kan worden verleend is het deelnemen aan een gedragsinterventie, zoals de gedragsinterventie *Betere Start voor vrouwen*.

Voorts vroegen deze leden hoe de penitentiaire arbeid er uit komt te zien en op welke wijze gedetineerden zullen worden aangezet om deel te nemen aan de penitentiaire arbeid wanneer de verplichting daartoe vervalft.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat het belangrijk is dat gedetineerden zo veel mogelijk deelnemen aan de penitentiaire arbeid. Penitentiaire arbeid maakt daarom zowel deel uit van het basisprogramma als van het plusprogramma. Gedetineerden besteden (minimaal) ongeveer 20 uur per week aan penitentiaire arbeid. Voor een uitgebreide toelichting op mijn visie ten aanzien van penitentiaire arbeid verwijs ik naar mijn brief van 17 november 2015¹⁰ aan uw Kamer.

Penitentiaire arbeid is om meerdere redenen van groot belang. In de eerste plaats maakt arbeid een zinvolle dagbesteding mogelijk. Het geeft structuur aan de dag, voorkomt verveling en biedt gedetineerden de mogelijkheid om de tijd tijdens detentie nuttig te besteden. Daarnaast worden gedetineerden door hun deelname aan de arbeid zo goed mogelijk voorbereid op deelname aan de reguliere arbeidsmarkt na detentie. Dat is van groot belang, omdat het hebben van werk en een inkomen een belangrijke voorwaarde is voor een succesvolle re-integratie in de samenleving en dus voor het terugdringen van recidive.

DJI werkt op dit moment aan een uniformering van de toeleiding naar werk. Koppeling van penitentiaire arbeid aan arbeidsmarkttoeleiding staat hierbij centraal. Deze aanpak wordt mede gefinancierd met behulp van middelen uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) ten behoeve van de ondersteuning van langdurig werklozen en achterstandsgroepen bij hun toeleiding naar betaald werk. Door het gebruik maken van ESF-middelen kan DJI extra inzetten op arbeid en opleiding tijdens detentie en hierdoor worden de kansen van gedetineerden op de arbeidsmarkt vergroot.

Verder wordt de vakscholing bij de arbeidsbedrijven gestandaardiseerd en afgestemd op de beperkte verblijfsduur van de meeste gedetineerden, waardoor ook de korter gestraften branche-erkende certificaten kunnen behalen. Mede met behulp van de Beschrijving Getoond Gedrag (BGG) wordt bevorderd dat werkgevers meer oog krijgen voor gemotiveerde ex-gedetineerden als potentieel interessante werknemers.

In voornoemde brief heb ik uiteengezet dat de penitentiaire arbeid zoveel mogelijk moet lijken op arbeid in de vrije maatschappij («normalisatie van arbeid»). De afgelopen periode is In-Made, het arbeidsbedrijf van het gevangeniswezen, vergaand geprofessionaliseerd. Dat was nodig om meer eenheid te creëren binnen het gevangeniswezen en de kwaliteit van

¹⁰ Kamerstuk 24 587, nr. 627

de productie te verhogen. Inmiddels heeft In-Made een goede marktpositie veroverd, maar er is nog veel te winnen bij het verder vormgeven van In-Made als een «gewoon» productiebedrijf. Binnen zo'n «gewoon» productiebedrijf dienen de arbeidsverhoudingen zo veel mogelijk te lijken op de arbeidsverhoudingen die gelden in een regulier productiebedrijf. Bij een gewoon productiebedrijf worden inspanningen van medewerkers beloond: met interessanter en meer voldoening gevend werk, met meer verantwoordelijkheid en met meer loon. Omgekeerd zijn er ook tal van mogelijkheden om slechte prestaties te corrigeren, met als ultieme sanctie (tijdelijk) ontslag bij disfunctioneren. Soortgelijke positieve en negatieve prikkels dienen ook aanwezig te zijn bij de penitentiaire arbeid. Het systeem van promoveren en degraderen biedt hiervoor de basis. Binnen dat systeem zullen gedetineerden die gemotiveerd zijn en goede werkprestaties leveren beloond worden. Hiertoe zal ik de Regeling arbeidsloon gedetineerden (ook wel: de Loonregeling gedetineerden) aanpassen, waarmee meer ruimte wordt geboden voor het toekennen van toeslagen en betaling op basis van stukloon, waarmee een hoger loon verdiend kan worden dan nu het geval is. Als het aanbod aan werk groot is, zoals thans het geval is, kunnen werkwilligen meer dan 20 uur per week werken en daarmee meer loon verdienen. Uiteraard zal rekening worden gehouden met gedetineerden die door een beperking minder goed in staat zijn arbeid te verrichten. Het gaat om maatwerk met als uitgangspunt kijken naar wat de gedetineerde wel kan. In de Extra Zorg Voorziening (EZV) en het penitentiair psychiatrisch centrum (PPC) is dit reeds staande praktijk.

Gedetineerden die zich door middel van goed gedrag hebben bewezen én een zeer beperkt vlucht- en maatschappelijk risico vormen, wil ik in de laatste fase van hun detentie in staat stellen om arbeid buiten de muren van de penitentiaire inrichting te verrichten. Op deze wijze kunnen deze gedetineerden vanuit een gecontroleerde omgeving gericht werken aan hun re-integratie in de samenleving en het voorkomen dat zij weer vervallen in crimineel gedrag. Bij negatief gedrag kan de gedetineerde deze plusarbeid weer verliezen. Deze extramurale arbeid zal bij ministeriële regeling nader worden ingevuld.

Bij de normalisering van de penitentiaire arbeid hoort ook dat gedetineerden die niet willen werken of zich tijdens de arbeid niet goed gedragen (tijdelijk) uitgesloten kunnen worden van de arbeid. Net zoals in een gewone arbeidsorganisatie niet geaccepteerd wordt dat een medewerker zich niet houdt aan de regels, moet het in een penitentiair arbeidsbedrijf mogelijk zijn maatregelen te treffen als de gedetineerde dat niet doet. Dat betekent dat de gedetineerde voor kortere of langere tijd uitgesloten moet kunnen worden van de arbeid. Ten aanzien van gedetineerden die niet mee willen werken aan de arbeid geldt dat het dwingen van gedetineerden tot arbeid over het algemeen contraproductief is, zo blijkt in de praktijk. Het leidt bovendien tot het verstoren van het productieproces, waardoor het DJI-personeel extra wordt belast, andere gedetineerden worden geschaad en de productie negatief wordt beïnvloed. De gedetineerde die is uitgesloten van de arbeid in verband met zijn (wan)gedrag dan wel weigert daaraan deel te nemen kan geen aanspraak maken op vervangende activiteiten en zal gedurende de arbeidsuren op cel dienen te verblijven. Hij komt niet in aanmerking voor promotie naar het plusprogramma. Ook ontvangen gedetineerden die vanwege hun (wan)gedrag zijn uitgesloten van arbeid of weigeren daaraan deel te nemen geen loon. Het feit dat gedetineerden op cel moeten verblijven en geen loon ontvangen zal een krachtige prikkel voor gedetineerden zijn om deel te nemen aan de penitentiaire arbeid.

De leden van de SP-fractie vroegen welke voorwaarden worden gehanteerd om verlof toe en af te wijzen en op welke wijze dit anders is dan in de huidige praktijk.

Zoals hierboven aan de orde kwam kunnen gedetineerden op dit moment in de laatste fase van hun detentie worden overgeplaatst naar een (Z)BBI. Binnen een (Z)BBI geldt een (vier)wekelijks regimesgebonden weekendverlof. Dit betekent dat alle gedetineerden in de (Z)BBI, behoudens contra-indicaties, op (vier)wekelijks weekendverlof gaan. Van een persoonsgerichte benadering bij de toekenning van het verlof is derhalve geen sprake. Gedetineerden die niet in een (Z)BBI verblijven, komen niet in aanmerking voor regimesgebonden verlof. De voorgestelde situatie wijkt daar in die zin vanaf dat het niet meer (alleen) afhankelijk is van de afdeling of inrichting waar de gedetineerde verblijft of hij bepaalde vrijheden heeft, maar dat per individuele gedetineerde wordt gekeken of en in hoeverre hij in aanmerking komt voor verlof. Overigens is een van de voordelen hiervan ook dat gedetineerden niet hoeven te worden overgeplaatst naar een (Z)BBI, vaak ver van de woonregio, waardoor de hele straf ten uitvoer kan worden gelegd in één penitentiaire inrichting, onder verantwoordelijkheid van één directeur en één casemanager, die het hele traject kan afstemmen met de gemeente en de overige ketenpartners. Gedetineerden die niet in een inrichting verblijven waar sprake is van een regimesgebonden verlof, zoals in de (Z)BBI, kunnen in de huidige situatie in aanmerking komen voor algemeen verlof. Een belangrijke wijziging ten opzichte van zowel het regimesgebonden als het algemene verlof is dat het re-integratieverlof in het teken moet staan van een bepaald, in het D&R-plan opgenomen, re-integratiedoel. Ook de modaliteit waarbij de gedetineerde buiten de penitentiaire inrichting arbeid verricht, staat in het teken van een concreet re-integratiedoel, gekoppeld aan een van de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie (werk). Op dit moment zijn gedetineerden niet verplicht om zich tijdens hun algemene of regimesgebondenverlof in te spannen voor hun re-integratie. Ik vind het evenwel van belang dat het verlof ook daadwerkelijk in het teken staat van en bijdraagt aan de re-integratie van de betrokkene. Daarom wordt voorgesteld om het re-integratieverlof gericht in te vullen dan de huidige verlofsoorten en daarnaast te voorzien in een verlofmodaliteit voor extramurale arbeid. Het huidige incidentele verlof en het penitentiaire programma zullen gehandhaafd blijven. In de algemene inleiding ben ik op de verschillende verlofsoorten ingegaan. Daar heb ik ook aangegeven aan welke voorwaarden een gedetineerde moet voldoen om voor de verschillende verlofsoorten in aanmerking te komen. Graag verwijs ik deze leden daarnaar.

De leden van de CDA-fractie vroegen of bij de commissies van toezicht veel klachten worden ingediend door gedetineerden die bij een overplaatsing worden teruggeplaatst naar een basisprogramma. Zij vroegen of wettelijk gezien meer helderheid kan worden verschaft over de vraag of gedetineerden bij een overplaatsing het door hen verworven programma mogen behouden.

De regels over het promoveren en degraderen zijn opgenomen in de Rspog. Het uitgangspunt is dat gedetineerden bij een overplaatsing naar een andere inrichting in hetzelfde programma worden geplaatst. De door het CDA genoemde klachten hebben met name betrekking op de overplaatsing van arrestanten die voordat een besluit over al dan niet promoveren is genomen, reeds zijn doorgeplaatst naar een andere penitentiaire inrichting. De wijze waarop zij zich hebben gedragen in het arrestantenregime, wordt niet altijd doorgegeven bij de overplaatsing. Met het veld wordt thans bestudeerd op welke wijze de ervaringen over arrestanten gedurende de eerste tijd in detentie kunnen worden doorgegeven bij een overplaatsing.

Deze leden vroegen verder om een beschrijving van enkele pilots die beogen gedetineerden meer eigen verantwoordelijkheid te geven (indien zij dat aankunnen) en waarbij gedetineerden zelf hun dag indelen (waarmee ze ook zelf zorgdragen voor het behalen van de afgesproken

productie op de arbeidszalen). Deze leden waren benieuwd of dit een model kan zijn dat in het gevangeniswezen verder kan worden uitgerold wanneer de resultaten van de pilots positief zijn. Ook vroegen deze leden naar de mogelijkheid dat gedetineerden zich zelf vrij kunnen bewegen door de inrichtingen en hun looproutes enkel worden gemonitord in plaats van dat een PIW'er de gedetineerden door heel de inrichting begeleidt.

Vanaf maart 2014 zijn in de penitentiaire inrichting Heerhugowaard en in de penitentiaire inrichting Arnhem pilots uitgevoerd gericht op het stimuleren van meer zelfredzaamheid voor gedetineerden. In Heerhugowaard zijn door een extern bureau twee onderdelen van deze doorontwikkeling van de persoonsgerichte aanpak geëvalueerd, namelijk een afdeling met acht gedetineerden zonder direct toezicht en een team van gedetineerden, dat onder begeleiding klussen uitvoert in het onderhoud van de inrichting (het «klussenproject»). In Arnhem is in een afdeling met vijftientig gedetineerden een werkwijze geëvalueerd met meer vrijheden, waardoor gedetineerden zich binnen een beveiligde zone vrij kunnen bewegen. Tevens konden deze gedetineerden vervangende werkzaamheden («baantjes») verrichten.

Gedetineerden en het personeel die bij de pilots zijn betrokken zijn van mening dat de gedetineerden in de projecten zelfredzamer zijn geworden, zo blijkt uit de interviews. Gezien het kleine aantal respondenten moet enige terughoudendheid worden betracht bij het interpreteren van deze uitkomsten. Gedetineerden en personeel zijn het met elkaar eens dat meer zelfredzaamheid binnen de inrichting vooral mogelijk is via zinvol werk, waarbij de gedetineerden zelfstandig kunnen functioneren en vertrouwen krijgen van het personeel. Op dit moment zijn de mogelijkheden voor gedetineerden om regie over hun eigen leven te houden in de inrichting nog beperkt.

In Arnhem zijn de gedetineerden op de betreffende afdeling door de verruiming van vrijheden minder afhankelijk van het personeel geworden. Zij hebben meer tijd om voor zichzelf te zorgen en zaken zelf te regelen. Als belangrijkste verandermechanisme noemen de gedetineerden van beide pilots de rust op de afdeling, de onderlinge sfeer en de verantwoordelijkheid die zij hebben gekregen.

6. Enige andere onderwerpen betreffende de Penitentiaire beginselenwet

Overplaatsing gedetineerde

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat wanneer een directeur voornemens is een besluit te nemen tot overplaatsing van een gedetineerde naar een andere locatie binnen de penitentiaire inrichting, hij de gedetineerde moet horen. Zij vroegen wat de waarde is van het oordeel van de gedetineerde over zijn overplaatsing en in hoeverre de mening van de gedetineerde doorslaggevend kan zijn bij de beslissing.

Op grond van het voorgestelde artikel 57 Pbw zal de directeur de gedetineerde moeten horen alvorens hij een beslissing over diens overplaatsing kan nemen. Van het horen kan – met uitzondering van op de in artikel 57, derde lid, genoemde gronden – worden afgezien. Wanneer het horen niettemin achterwege wordt gelaten, kan dit leiden tot een gegrondverklaring door de beklagcommissie van de commissie van toezicht of de beroepscommissie van de RSJ van een klacht over die beslissing. Door de hoorplicht wordt gewaarborgd dat het standpunt van de gedetineerde meegewogen kan worden bij de te nemen beslissing. In voorkomende gevallen kan dit leiden tot een andere beslissing, bijvoorbeeld om de gedetineerde eerder, later of niet over te plaatsen of om de gedetineerde naar een andere locatie dan eerder beoogd was over te plaatsen.

In antwoord op de vraag van deze leden of de gedetineerde ook gehoord moet worden als het gaat om een overplaatsingsbeslissing door de Minister van Veiligheid en Justitie (de selectiefunctionaris bij DJI), merk ik op dat de procedure voor overplaatsing door de selectiefunctionaris is geregeld in de artikelen 15 tot en met 17 van de Pbw.

De selectiefunctionaris kan op verzoek van de directeur of op verzoek van de gedetineerde zelf beslissen over de overplaatsing. De Rspog beschrijft de criteria waaraan moet zijn voldaan om een gedetineerde in een bepaalde inrichting of een bepaald regime te plaatsen.

Ten aanzien van de procedure kunnen twee situaties worden onderscheiden, te weten de situatie waarin de gedetineerde zelf om overplaatsing verzoekt en de situatie waarin de directeur van de inrichting daarom verzoekt.

Allereerst is het mogelijk dat de gedetineerde zelf wenst te worden overgeplaatst. In dat geval kan hij een verzoekschrift tot overplaatsing bij de selectiefunctionaris indienen (artikel 18, eerste lid, Pbw). Wanneer de gedetineerde een dergelijke verzoek tot overplaatsing doet, wordt hij in de gelegenheid gesteld dat verzoekschrift mondeling toe te lichten (artikel 17, derde lid, Pbw).

Het initiatief kan ook van de directeur uitgaan. Een verzoek tot overplaatsing door de directeur, betekent dat de directeur een selectieadvies voor de selectiefunctionaris opstelt. De directeur kan dit advies voorleggen aan de gedetineerde. Als de gedetineerde met dit selectieadvies instemt, geldt het verzoek als een verzoek van de gedetineerde (artikel 18, tweede lid).

Wanneer de gedetineerde niet instemt met het voornemen tot overplaatsing (het selectieadvies) van de directeur, kan hij zijn bezwaren kenbaar maken tegen de voorgenomen beslissing tot overplaatsing (artikel 17, vijfde lid, Pbw) dan wel een bezwaarschrift indienen tegen de beslissing tot overplaatsing (artikel 17, eerste lid, Pbw). De gedetineerde wordt in de gelegenheid gesteld zijn bezwaarschrift mondeling toe te lichten (artikel 17, derde lid, Pbw). Zowel tegen de afwijzende beslissing op zijn verzoek als de beslissing om hem – ondanks zijn bezwaren – over te plaatsen, kan de gedetineerde in beroep gaan bij de beroepscommissie van de RSJ. Ik meen dat hiermee is voorzien in een zorgvuldige procedure waarbij de gedetineerde op verschillende momenten in de gelegenheid wordt gesteld zijn bezwaren en wensen kenbaar te maken.

Experimenteerbepaling

De leden van de PvdA-fractie hadden nog enkele vragen over de voorgestelde experimenteerbepaling.

Deze leden wezen allereerst op de passage uit de memorie van toelichting waarin wordt aangegeven dat de experimenteerbepaling bijvoorbeeld kan zien op een meer persoonsgericht beveiligingsniveau of een verbod om eigen kleding te dragen. Zij vroegen naar aanleiding daarvan of experimenten een groep of een individuele gedetineerde kunnen betreffen. Graag verhelder ik naar aanleiding van deze vraag dat de voorgestelde bepaling het niet mogelijk maakt om op één individuele gedetineerde andere regels van toepassing te verklaren. Wel is het mogelijk dat bij een experiment ten aanzien van het beveiligingsniveau bijvoorbeeld in de algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt bepaald dat gedetineerden die aan bepaalde criteria voldoen voor een bepaald beveiligingsniveau of voor bepaalde beveiligingsmaatregelen in aanmerking komen. Mede aan de hand van de pilot kan worden bepaald of voortzetting van deze aanpak wenselijk is. Zoals eerder in deze nota aan de orde is gekomen, wordt de amvb voordat deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd – en dus voor de inwerkingtreding – «voorgehangen», opdat Uw Kamer zich kan uitspreken over het experiment en de invulling daarvan.

Het is niet zo, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, dat het na een succesvol experiment automatisch mogelijk is om de werkwijze voort te zetten. Daartoe zal een wetsvoorstel moeten worden ingediend. Dit is vastgelegd in het voorgestelde artikel 77a, vijfde en zesde lid, Pbw. Voordat een dergelijk wetsvoorstel wordt ingediend, zijn eerst al de resultaten van de werkwijze aan Uw Kamer gezonden (artikel 77a, vierde lid, Pbw), opdat Uw Kamer zich – voordat een wetgevingstraject wordt gestart – kan uitlaten over de wenselijkheid van de voortzetting van de werkwijze.

Deze leden vroegen voorts naar de rechten van de individuele gedetineerde die te maken krijgen met een experiment.

De voorgestelde experimenteerbepaling, zo beantwoord ik deze vraag, maakt het niet mogelijk af te wijken van de bepalingen aangaande de rechtsbescherming van de gedetineerde (informatie- en hoorplicht, beklag- en beroepsmogelijkheden); het is slechts mogelijk om af te wijken van de limitatief in de experimenteerbepaling genoemde bepalingen voor de aldaar genoemde doelen. De individuele gedetineerde kan beklag en beroep instellen tegen beslissingen van de directeur, ook als deze in het kader van een experiment zijn genomen. De beklagcommissie en de beroepscommissie zullen die beslissing dan, met inachtneming van de amvb waarin het experiment is beschreven, beoordelen.

Deze leden wezen tot slot op de experimenteerbepaling in de Beginse-lenwet justitiële jeugdinstellingen (Bij). Zij vroegen naar de ervaringen die reeds zijn opgedaan met die bepaling.

Tot op heden, zo beantwoord ik deze vraag, zijn op grond van de experimenteerbepaling in de Bij nog geen pilots uitgevoerd.

(Z)BBI's

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen over de (Z)BBI's, die ik in onderlinge samenhang als volgt beantwoord.

Ik kan bevestigen dat met dit wetsvoorstel de beveiligingsniveaus beperkt beveiligd (BBI) en zeer beperkt beveiligd (ZBBI) formeel worden opgeheven. Zoals de leden van het CDA opmerkten zijn de (Z)BBI-locaties thans reeds conform het Masterplan DJI 2013–2018 gesloten. Totdat deze regimes met de aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel daadwerkelijk worden opgeheven, zijn deze regimes ondergebracht op afdelingen in de overige instellingen.

Met dit wetsvoorstel blijven de voordelen voor gedetineerden van plaatsing in een (Z)BBI behouden, maar worden de nadelen weggenomen. Kenmerkend voor de (Z)BBI's is dat een deel van het dagprogramma buiten de instelling plaatsvindt en dat er een regimair verlof kan worden toegekend; het dagprogramma van de BBI kan gedeeltelijk buiten de instelling plaatsvinden en de gedetineerden kunnen een regimesgebonden vierwekelijks weekendverlof krijgen. Bij de ZBBI verricht de gedetineerde binnen of buiten de instelling arbeid, verblijft hij 's nachts in de instelling en komt hij in aanmerking voor een regimesgebonden wekelijks weekendverlof.

Zoals eerder in deze nota toegelicht, ben ik voornemens het mogelijk te maken dat gedetineerden met een gering veiligheidsrisico in een plusprogramma extramurale arbeid verrichten. Dat kan gedurende 36–40 uur per week. Daarnaast wordt een re-integratieverlof ingevoerd, waardoor gedetineerden in staat worden gesteld buiten de instelling gericht aan hun re-integratie te werken. Er blijven dus verlofsoorten bestaan die gedetineerden de gelegenheid bieden om extramuraal aan hun re-integratie te werken. Anders dan het regimair weekendverlof in de (Z)BBI's zijn de extramurale arbeid en het re-integratieverlof persoonsgebonden en dienen zij een concreet re-integratiedoel. Deze doelen worden vastgelegd in het D&R-plan. Re-integratieverlof kan onder meer worden gebruikt voor het voeren van een sollicitatiegesprek en het ter

plekke regelen van een huurcontract. Het kan evenwel ook gaan om gezinsbezoek als dit van belang wordt geacht voor de re-integratie en hierover afspraken zijn gemaakt in het D&R-plan.

Met bovenstaande wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om de huidige verlofsoorten te vervangen door een persoonsgebonden verlof als onderdeel van een detentie- en re-integratieplan, zoals dat reeds in 2006 door de toenmalige Minister van Justitie Hirsch Ballin was aangekondigd (*Kamerstukken II 2006/07, 24 587, nr. 209*) naar aanleiding van een onderzoeksrapport van het WODC waarin de tekortkomingen in het verlenen van algemeen en regimesgebonden verlof aan de orde komen; een voornemen dat ook in latere brieven over de visie op het gevangeniswezen en de detentiefasering terugkeert.

Een groot voordeel van de nieuwe werkwijze is dat extramurale arbeid en het persoonsgebonden re-integratieverlof in elke inrichting kunnen worden toegekend. Daarmee verdwijnt de koppeling tussen de inrichting of afdeling waar de gedetineerde verblijft en de verlofsoorten waarvoor hij in aanmerking komt: gedetineerden hoeven niet meer te worden overgeplaatst naar een andere inrichting om voor bepaalde verlofsoorten in aanmerking te komen.

Deze leden vroegen naar de recidivecijfers van de (Z)BBI's van de afgelopen jaren. In onderstaande tabel zijn cijfers opgenomen over de jaren 2008–2012. Weergegeven is welk percentage van de gedetineerden binnen twee jaar na ontslag uit detentie is gerecidiveerd.

Tabel: Detentierecidive binnen 2 jaar na ontslag uit detentie

	ontslag in:				
	2008	2009	2010	2011	2012
laatste bestemming					
BBI	13%	15%	13%	13%	13%
ZBBI	27%	28%	24%	17%	19%
Alle bestemmingen	32%	32%	31%	31%	31%

Graag teken ik bij deze tabel aan dat bij het interpreteren van deze cijfers de nodige voorzichtigheid dient te worden betracht. Van belang is dat tijdens de detentie selectie plaatsvindt. Niet alle gedetineerden komen in aanmerking voor plaatsing in een (Z)BBI-regime. De aard van het gepleegde delict, de duur van de opgelegde detentie, de achtergrond van de gedetineerde en diens sociale netwerk, leeftijd, afkomst, woonplaats en opleidingsniveau zijn allemaal factoren die minstens zoveel zeggen over het recidiverisico als de plaatsing in een (Z)BBI-regime of een ander regime.

Omdat het systeem van promoveren-degraderen minder dan twee jaar geleden is geïntroduceerd zijn nog geen recidivecijfers beschikbaar waaruit effecten van dat systeem op de recidivecijfers af te leiden zijn. Die recidivecijfers zullen wel in kaart worden gebracht. Overigens merk ik daarbij op dat recidivecijfers die betrekking hebben op gedetineerden die hun detentie hebben doorgebracht onder het nieuwe systeem niet vergeleken moeten worden met de recidivecijfers van de ZBBI's, maar met de recidivecijfers van alle bestemmingen. Immers, voor de ZBBI komen alleen gedetineerden die aan bepaalde voorwaarden voldoen in aanmerking, terwijl het systeem van promoveren en degraderen voor alle gedetineerden geldt.

7. Adviezen

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het ontbreken van een medische klachtregeling in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt). Zij vroegen, althans zo begrijp ik hun vraag, of zal worden voorzien in een klachtregeling voor medische behandelingen die niet hun

tbs-behandeling betreffen. De beklag- en beroepsprocedure en de rechtspositie van ter beschikking gestelden, zo beantwoord ik deze vraag, vormt onderwerp van de derde evaluatie van de Bvt die thans wordt uitgevoerd. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan klachten over medisch handelen. Zodra deze evaluatie is afgerond, zal ik deze aan Uw Kamer zenden.

8. Artikelsgewijze toelichting

Onderdeel A, onder b en c

De leden van de SP-fractie vroegen of met de wijziging van artikel 13 Pbw de detentiefasering alsnog wordt afgeschaft en waarom daartoe wordt overgegaan.

Zoals in de algemene inleiding aan de orde is gekomen, wordt de detentiefasering niet afgeschaft. Deze krijgt alleen op een aantal punten een andere invulling. De wijziging van artikel 13 Pbw voorziet in de formele opheffing van de (Z)BBI's. Graag verwijs ik deze leden naar mijn antwoord in paragraaf 6 naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie over de (Z)BBI voor een nadere duiding van de achtergrond van de wijziging van artikel 13 Pbw.

Voor het antwoord op hun vraag naar voorbeelden van gedragsregels waaraan gedetineerden moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een plusprogramma, verwijs ik deze leden naar bijlage 2 bij de Rspog, waarin deze gedragsregels zijn opgenomen. Wanneer gedetineerden gedurende zes weken goed («groen») gedrag vertonen, komen zij in aanmerking voor het plusprogramma. Voorbeelden van goed gedrag zijn het meewerken op de afdeling (het naleven van de regels, het volgen van aanwijzingen van het personeel en het deelnemen aan het dagprogramma), conflicten bespreekbaar maken en oplossen, een goede persoonlijke hygiëne, respectvol omgaan met medegedetineerden en het personeel en het meewerken aan de re-integratie-activiteiten.

Deze leden vroegen voorts aandacht voor gedetineerden die zich niet volgens de regels gedragen en problemen ondervinden bij de resocialisatie. Zij vroegen of niet juist aan deze personen een uitgebreider resocialisatieprogramma moet worden geboden. Zij vroegen hoe deze personen rustig om zullen leren gaan met meer vrijheden en gefaseerd leren terug te keren in de samenleving. Zij vroegen of het klopt dat door de sluiting van de ZBBI's daartoe minder mogelijkheden zijn. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.

In antwoord op deze vraag wil ik vooropstellen dat gedetineerden die (grote) gedragsproblemen hebben en zich niet aan de regels houden in de huidige situatie niet in aanmerking komen voor een plaatsing in een ZBBI (en dus ook niet voor het regimair verlof dat in de ZBBI's geldt).

Met de leden van de SP-fractie ben ik van mening dat *alle* gedetineerden, dus ook gedetineerden die problemen ondervinden bij hun resocialisatie, in staat moeten worden gesteld om te werken aan hun resocialisatie en de gelegenheid moeten krijgen stapsgewijs toe te groeien naar hun terugkeer in de samenleving. Zoals eerder toegelicht staan zowel het basisprogramma als het plusprogramma in het teken van resocialisatie. De gedetineerde die wel zijn best doet, maar vanwege beperkingen in zijn persoon niet aan alle eisen kan voldoen, wordt ook in het plusprogramma geplaatst (zie daarover ook mijn reactie in paragraaf 1 van deze nota op het advies van de NOvA). De gedetineerde daarentegen die ongewenst gedrag vertoont, blijft in het basisprogramma, maar wordt ook daar door het DJI-personeel gestimuleerd om zijn gedrag te wijzigen en daarmee alsnog in aanmerking te komen voor plaatsing in het plusprogramma. Dit gebeurt allereerst via de motiverende bejegening. Daarnaast worden in het basisprogramma re-integratieactiviteiten en trainingen (zoals de training «Kies voor verandering») aangeboden die erop zijn gericht

gedetineerden inzicht te laten verwerven in hun persoonlijke situatie en de noodzaak om andere keuzes te maken. Ook daardoor wordt getracht minder gemotiveerde gedetineerden de noodzaak van gedragsverandering te laten inzien. Uit de monitor over 2015 kwam als positief punt naar voren dat het ingevoerde systeem van promoveren en degraderen bijdraagt aan het aanzetten van gedetineerden tot zelfreflectie en hen motiveert.

Een voordeel van de nieuwe invulling is dat het toegekende verlof is toegesneden op de individuele gedetineerde en de activiteiten die in zijn geval kunnen bijdragen aan *zijn* re-integratie; zowel het re-integratieverlof als het verlof voor extramuraal arbeid is daadwerkelijk gericht op en staat in het teken van de re-integratie van de individuele gedetineerde.

Ik kan deze leden bevestigen dat het aantal beveiligingsniveaus met dit wetsvoorstel wordt teruggebracht van vijf naar drie. Op de redenen daarvoor ben ik in paragraaf 4 op een eerdere vraag van deze leden naar de nieuwe verlofsoorten en bij mijn antwoord in paragraaf 6 naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie over de (Z)BBI ingegaan. Korthedshalve verwijs ik deze leden naar die antwoorden. Deze leden vroegen wie er betrokken zijn bij het opstellen van het D&R-plan en of de gedetineerde daarbij ook zelf betrokken wordt. Ook vroegen zij hoe de nazorg is geregeld. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

De eerste twee weken na binnenkomst in detentie worden gedetineerden gescreend en geobserveerd. Binnen drie weken wordt voor iedere gedetineerde een (voorlopig) D&R-plan opgesteld, dat gedurende het verloop van de detentie waar nodig kan worden bijgesteld en aangevuld. De gedetineerde is actief betrokken bij het opstellen van het D&R-plan; met de gedetineerde worden afspraken gemaakt over de inrichting van de re-integratie en overige activiteiten. Deze afspraken worden na goedkeuring door het MDO vastgelegd in het D&R-plan. Vervolgens stelt de directeur van de inrichting het D&R-plan vast. Alle vanuit de inrichting bij de gedetineerde betrokken disciplines, zoals de PIW'ers, de casemanager, de mentor, de werkmeester en de sportinstructeur, zijn bij het opstellen van het D&R-plan betrokken. Wanneer de gedetineerde het niet eens is met het D&R-plan, kan hij tegen de beslissing van de directeur tot vaststelling van dat plan bezwaar instellen bij de commissie van toezicht van de inrichting en beroep instellen bij de beroepscommissie van de RSJ.

Met betrekking tot de nazorg kan allereerst worden gewezen op de nazorgactiviteiten waaraan de gedetineerde kan deelnemen. Het gaat hierbij om activiteiten die zijn gericht op de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie: identiteitsbewijs, onderdak, werk/inkomen/uitkering, zorg en schulden. Alle penitentiaire inrichtingen beschikken over een re-integratiecentrum (RIC), waarin de gedetineerde zelf zo veel mogelijk aan de slag kan met het voorbereiden van zijn re-integratie. Met ondersteuning van een vrijwilliger of DJI-medewerker kunnen gedetineerden in het RIC praktische zaken regelen, zoals het zoeken naar werk en huisvesting. Samen met de casemanagers van de penitentiaire inrichtingen vervullen de gemeentelijke coördinatoren nazorg een spilfunctie in het met de gedetineerde regelen van zijn re-integratie en nazorg. Na detentie is de gemeente verantwoordelijk voor de re-integratie van een ex-gedetineerde.

Deze leden vroegen een overzicht van alle gesloten gebouwen waar een (Z)BBI-regime gold. Zij vroegen of deze gebouwen voor rekening komen van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en wat de kosten zijn die hiermee gepaard (zijn) gegaan. Ook vroegen zij of er zicht is op verkoop van deze panden.

Ik kan deze leden bevestigen dat alle panden die DJI in gebruik heeft of heeft gehad eigendom zijn van het RVB. Bij vervroegde beëindiging van de gebruikersovereenkomsten die DJI heeft met het RVB, dienen de

boekwaardes van deze panden te worden afgekocht conform het rijkshuisvestingsstelsel. Het RVB is verantwoordelijk voor het opnieuw in de markt zetten (verhuur of verkoop) van de panden. Inmiddels is de Marstal, de ZBBI in Zeeland, verkocht. Na de overdracht en het voldoen van de afkoopsommen heeft DJI geen financiële verantwoordelijkheid voor deze panden. De afkoopkosten voor de (Z)BBI's bedroegen in 2014:

Almelo, Niendure € 674.317,-
Den Haag, Haaglanden € 1.054.783,-
Middelburg, Nederhof € 1.134.825,-
Roermond, Keulsebaan € 1.573.572,-
Veenhuizen, Fleddervoort € 517.166,-
Zeeland, de Marstal € 329.113,-

Voorts vroegen deze leden wat er is gebeurd met de gedetineerden die onder het (Z)BBI-regime vielen. Zij vroegen wat er is gebeurd met hun vrijheden en de wijze waarop hun arbeid is ingericht. Zij vroegen of deze gedetineerden meer of minder extern te werk worden gesteld dan eerst. Ook vroegen zij of er al kan worden aangegeven of er een verschil te zien is tussen de recidivecijfers onder het oude (Z)BBI-regime en het nieuwe regime.

In antwoord op deze vraag verhelder ik graag dat, omdat artikel 13 Pbw thans nog niet gewijzigd is, de (Z)BBI-regimes worden voortgezet. Dit gebeurt op dit moment vanuit andere vestigingen. In paragraaf 6 ben ik hierop naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie over de ZBBI's ingegaan. Dit betekent ook dat er geen wijzigingen in dat regime zijn doorgevoerd, ook niet ten aanzien van de (externe) vrijheden of de wijze waarop de arbeid is ingericht. Voor het antwoord op hun vraag naar de recidivecijfers verwijs ik deze leden korthedshalve naar het antwoord in paragraaf 6 op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vroegen of ik ermee bekend ben dat het intakegesprek met gedetineerden soms pas laat plaatsvindt, soms zelfs pas na het opstellen van het D&R-plan, of zelfs helemaal niet. Zij vroegen naar de oorzaken hiervan en of het wenselijk is het intakegesprek aan een (wettelijk) vaste termijn te koppelen, opdat meer vaart wordt gemaakt met het houden van een intakegesprek.

In beginsel wordt er in samenspraak met elke gedetineerde binnen drie weken een concept D&R-plan opgesteld. De intake hiervoor vindt over het algemeen binnen drie dagen plaats. Het kan voorkomen dat het intakegesprek later plaatsvindt, met name als vanwege de fysieke of psychische toestand waarin de gedetineerde zich bevindt een intakegesprek onmogelijk is. Ik zie op dit moment geen aanleiding om een wettelijke termijn te stellen voor het intakegesprek. Op geregelde tijden worden gesprekken gevoerd met de gedetineerde. Voor zover daaruit nieuwe afspraken voortvloeien, kunnen deze worden opgenomen in het D&R-plan. Het D&R-plan is een dynamisch document en wordt gedurende de gehele detentie aangepast en aangevuld naar aanleiding de afspraken die met de gedetineerden worden gemaakt.

Onderdeel A, onder f en g

De leden van de SP-fractie vroegen of de individuele benadering voornamelijk zijn weerslag vindt in het plusprogramma. Zij vroegen of er binnen het basisprogramma ruimte is voor een individuele benadering. Ook vroegen zij hoe wordt omgegaan met «lastige personen». Aan de nieuwe aanpak ligt een persoonsgerichte benadering ten grondslag; gestreefd wordt naar het leveren van maatwerk. De persoonsgerichte benadering geldt voor alle gedetineerden, dus zowel voor

gedetineerden die in een basisprogramma, als gedetineerden die in een plusprogramma zijn geplaatst. Per gedetineerde kan gekeken worden aan welke (extra) activiteiten hij deelneemt en welke invulling deze activiteiten precies krijgen. Het uitgangspunt is daarbij steeds het D&R-plan, waarin de afspraken zijn opgenomen die met de gedetineerde over zijn re-integratie- en andere activiteiten zijn gemaakt. Per individuele gedetineerde wordt via screening en observatie gekeken waar acties moeten worden ondernomen om de kansen op een succesvolle re-integratie te vergroten. Ook binnen het basisprogramma krijgen gedetineerden mogelijkheden om aan re-integratieactiviteiten deel te nemen. Graag verwijst ik deze leden ook naar mijn reactie in paragraaf 1 van deze nota op het advies van de NOvA waarin ik inga op hoe wordt omgegaan met «zwakkere» gedetineerden.

Het verschil tussen het basis- en het plusprogramma is niet de benadering, die is in beide gevallen persoonsgericht. Het verschil is dat in het plusprogramma gedetineerden zijn geplaatst die door hun gedrag hebben laten zien al een stap verder te zijn in het proces. Zij hebben door goed gedrag laten zien over de motivatie te beschikken die nodig is om zinnig deel te kunnen nemen aan de extra re-integratieactiviteiten uit het plusprogramma. Ik zou het basisprogramma en het plusprogramma dan ook willen beschouwen als opeenvolgende stappen in een persoonsgerichte benadering die tot doel heeft gedetineerden stapsgewijs toe te leiden naar een succesvolle re-integratie.

Deze leden vroegen hoe wordt omgegaan met gedetineerden die alleen maatschappelijk gewenst gedrag gaan vertonen om meer privileges te krijgen.

De gedetineerde komt niet in aanmerking voor een plusprogramma door zich alleen maar te onthouden van ordeverstoringen en aanwezig te zijn bij activiteiten. Hij moet zich daadwerkelijk inzetten. Via de hierboven in deze nota reeds genoemde Reflector kan een beeld worden verkregen over de motivatie van gedetineerden. Ook bij de verschillende trainingen en in gesprekken met gedetineerden zal hun motivatie aan de orde komen. Belangrijke uitgangspunten zijn dat wordt gewerkt aan zelfreflectie, zelfinzicht en motivatie. Binnen het systeem van promoveren en degraderen is gekozen om voor de beoordeling of een gedetineerde in aanmerking komt voor mee vrijheden aan te sluiten bij het gedrag dat de gedetineerde vertoont. Daarvoor is gekozen omdat daardoor sprake is van objectieve maatstaven. Bovendien blijkt feitelijk waargenomen gedrag nog steeds de beste voorspeller te zijn voor nieuw gedrag. Het is uiteraard niet uitgesloten dat gedetineerden alleen uit berekening goed gedrag vertonen. Wanneer een gebrek aan motivatie bij een gedetineerde wordt geconstateerd zal daaraan aandacht worden besteed.

Tot slot vroegen deze leden of er onder artikel 13 van de Pbw/het voormalige detentieregime te weinig ruimte was om individuele plannen op te stellen en om gedetineerden af te rekenen op hun gedrag.

Met betrekking tot de voormalige situatie merk ik op dat in het regime van algehele gemeenschap sterk de nadruk ligt op groepsbewegingen. Dit betekent dat alle gedetineerden als uitgangspunt hetzelfde dagprogramma volgen met dezelfde activiteiten. Een individuele benadering, waarbij gedetineerden een op hen toegesneden programma van activiteiten volgen, past niet binnen een dergelijke groepsbenadering. Ook bij het (Z)BBI-regime (artikel 13 Pbw) geldt als uitgangspunt dat alle gedetineerden in aanmerking komen voor het regimesgebonden verlov. Dat betekent dat niet per individuele gedetineerde wordt bekeken hoe dat verlov moet worden ingevuld. In principe hoeft een gedetineerde zich tijdens zijn regimesgebonden verlov niet in te zetten voor bepaalde (op zijn individuele situatie toegesneden) doelen. De winst van het nieuwe systeem is dat – via de afspraken in het D&R-plan – samen met de gedetineerde doelen kunnen worden gesteld en dat samen met hem kan worden bekeken welke acties moeten worden ondernomen voor een

succesvolle re-integratie, aan welke (plus)activiteiten hij deelneemt, voor welke verloopsoorten hij in aanmerking komt (re-integratieverlof, arbeid buiten de inrichting, penitentiair programma) en hoe dat verlof moet worden ingevuld.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de in werking gezette overgang naar een meer persoonsgerichte benadering en bijbehorende dagprogramma's getoetst gaat worden.

Graag vermeld ik dat de resultaten van de invoering van het systeem gemonitord worden. Op de uitkomsten over 2015 ben ik hierboven in paragraaf 4 van deze nota ingegaan naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie over de ervaringen tot nu toe. Een van de uitkomsten van de interne evaluatie is, zo merk ik op naar aanleiding van de vraag van de CDA-fractie, dat geïnterviewde DJI-medewerkers aangeven dat de invoering van het systeem een positieve invloed heeft op het werken met gedetineerden en dat er minder incidenten zijn. Ook over 2016 worden de resultaten gemonitord.

Deze leden stelden voorts enkele vragen over de gevolgen van de invoering van dit systeem voor het gevangenispersoneel.

De veranderingen die de regering de afgelopen jaren bij het gevangeniswezen heeft ingezet zijn zorgvuldig voorbereid en kunnen rekenen op een groot draagvlak bij het personeel en de leiding van het gevangeniswezen. Er is grote steun voor de invoering van de persoonsgerichte aanpak. In de interviews die ten behoeve van de monitor over 2015 zijn gevoerd, gaven medewerkers van DJI aan dat de invoering van het systeem een positieve invloed heeft op het werken met gedetineerden en dat er minder incidenten zijn. Zoals eerder toegelicht in deze nota wordt door DJI gewerkt aan de verbeterpunten die naar voren zijn gekomen in de monitor, zoals het verbeteren van de kwaliteit van de rapportages en het zo veel mogelijk uniformeren van de toepassing van het systeem van promoveren en degraderen.

Ik ben me ervan bewust dat voor het succesvol doorvoeren van de veranderingen een grote inspanning wordt verlangd van het personeel. Er zal dan ook worden geïnvesteerd in opleidingen en trainingen. Hiervoor wordt nog dit jaar een plan van aanpak opgesteld.

Er is geen wijziging aangebracht in de norm voor het aantal beschikbare PIW'ers per aantal gedetineerden. Wel is het zo dat er in het kader van de doorontwikkeling van de persoonsgerichte aanpak in de praktijk wordt onderzocht hoe veiligheid meer op maat kan worden gerealiseerd. Daarbij geldt altijd als voorwaarde dat de veiligheid van het personeel en de maatschappij niet in het geding mag komen.

Onderdeel A, onder i

De leden van de SP-fractie vroegen wie beslist over het uitsluiten van gedetineerden van de arbeid en of daarbij ook meegewogen zal worden wat het effect daarvan zal zijn op de resocialisatie.

In paragraaf 5 van deze nota ben ik in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie uitgebreid ingegaan op de penitentiaire arbeid. Graag verwijs ik deze leden naar dat antwoord.

De bevoegdheid om een gedetineerde voor kortere of langere tijd uit te sluiten van arbeid ligt bij de directeur. De directeur kan hiertoe besluiten als door het gedrag van de gedetineerde het productieproces wordt verstoord, waardoor het DJI-personeel extra wordt belast, andere gedetineerden worden geschaad en de productie negatief wordt beïnvloed. Een dergelijk besluit heeft het karakter van een ordemaatregel. De directeur betreft bij dit besluit het MDO, dat advies uitbrengt. Tegen het besluit van de directeur kan beklag en beroep worden ingesteld. In antwoord op de vraag van deze leden op welke wijze wordt getracht gedetineerden alsnog te motiveren voor de arbeid, noem ik allereerst de

motiverende bejegening. Deze motiverende bejegening – waarop ik hierboven in antwoord op een vraag van de leden van deze leden bij onderdeel A, onder f en g, ben ingegaan – wordt ook gehanteerd ten aanzien van penitentiaire arbeid. Daarnaast geldt dat de deelname aan de arbeid die wordt aangeboden in het basisprogramma een van de voorwaarden is om in aanmerking te komen voor een plusprogramma. Ook verwacht ik dat een prikkel uitgaat van het feit dat gedetineerden tijdens de arbeid buiten hun cel verblijven en daarvoor loon ontvangen waarvan zij spullen in de gevangeniswinkel kunnen kopen. Als gedetineerden zich inzetten tijdens de arbeid kunnen zij bovendien doorstromen naar interessantere arbeid waarvoor zij meer loon ontvangen of arbeid waarbij zij een vakopleiding kunnen volgen. Deze leden vroegen voorts of er ruimte zal worden geboden aan de pilots zelfredzaamheid.

Binnen DJI is een aantal projecten opgezet in het kader van de pilots zelfredzaamheid gedetineerden. Een aantal van deze projecten is inmiddels geëvalueerd door het WODC. Bezien wordt of deze pilots verder kunnen worden ontwikkeld en uitgerold – al dan niet binnen andere penitentiaire inrichtingen.

Ik dank de leden van deze fractie voor de door hen uitgesproken steun voor mijn voornemens om het mogelijk te maken voor gedetineerden om meer dan 20 uur in de week te werken, zich door middel van scholing te bekwamen in een vak en de aanpassing van de Loonregeling.

In antwoord op de vraag van deze leden naar een nadere uitwerking van deze voornemens, verwijs ik deze leden graag naar het in paragraaf 5 gegeven antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie naar de penitentiaire arbeid. In aanvulling daarop merk ik op dat een aanpassing van de Regeling arbeidsloon gedetineerden (de Loonregeling) in voorbereiding is. Met de wijziging van de Loonregeling wordt ruimte geboden voor het toekennen van toeslagen en betaling op basis van stukloon, waardoor een hoger loon verdiend kan worden dan thans het geval is. In een aantal vestigingen is al gestart met het bieden van de mogelijkheid aan gedetineerden om meer dan twintig uur per week te werken. Een voorwaarde daarvoor is wel dat er voldoende penitentiaire arbeid in de inrichting beschikbaar is. Ook gedetineerden in het basisprogramma die zich inzetten bij de penitentiaire arbeid kunnen in aanmerking komen voor een hoger loon.

De leden van de CDA-fractie gaven aan enige twijfels te hebben over het voorstel om de plicht tot arbeid te laten vervallen. Ik begrijp hen zo, dat zij vrezen dat daarmee de prikkel om deel te nemen aan de penitentiaire arbeid vervalft.

Het dwingen van gedetineerden tot arbeid, zo beantwoord ik deze vraag, is over het algemeen contraproductief, zo blijkt in de praktijk. Het leidt bovendien tot het verstoren van het productieproces, waardoor het DJI-personeel extra wordt belast, andere gedetineerden worden geschaad en de productie negatief wordt beïnvloed. Ook past het dwingen van gedetineerden niet binnen de «normalisatie» van de penitentiaire arbeid. Net zoals in een gewone arbeidsorganisatie niet geaccepteerd wordt dat een medewerker zich niet houdt aan de regels, moet het in een penitentiair arbeidsbedrijf mogelijk zijn maatregelen te treffen als de gedetineerde zich niet houdt aan de regels. Dat betekent dat de gedetineerde voor kortere of langere tijd uitgesloten moet kunnen worden van de arbeid.

Ik heb begrip voor de zorg van deze leden dat er wel een prikkel moet zijn voor gedetineerden om te werken. De suggestie van deze leden om verschil in arbeidsbeloning aan te brengen en verschillende soorten werk aan te bieden, neem ik dan ook over. Zoals hierboven beschreven zal de Loonregeling daartoe worden aangepast. Ook zijn er mogelijkheden voor gedetineerden om uitdagender werk of werk waaraan een vakopleiding

verbonden is te volgen. Verder meen ik dat van het feit dat een gedetineerde die is uitgesloten van arbeid geen aanspraak kan maken op vervangende activiteiten en dus gedurende de arbeidsuren op zijn cel moet verblijven, een krachtige prikkel uitgaat voor de gedetineerde om te gaan werken. Een zelfde prikkel gaat naar verwachting uit van het feit dat deze gedetineerde niet in aanmerking komt voor promotie naar het plusprogramma (en dus voor meer vrijheden) en geen loon zal ontvangen.

Onderdeel L

Artikel 57, derde lid, Pbw bepaalt dat het horen van de gedetineerde achterwege kan blijven indien de vereiste spoed zich daartegen verzet of de gemoedstoestand van de gedetineerde daaraan in de weg staat. Deze bepaling is ook in de huidige wet opgenomen. Er wordt, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van de leden van de PvdA-fractie, mee bedoeld op de situatie waarin de gedetineerde zich in zodanige gemoedstoestand bevindt dan wel zijn psychische gesteldheid zodanig is, dat hij niet in staat is een adequaat gesprek te voeren. In het verband van de overplaatsing van een gedetineerde kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarin een gedetineerde waarvan men voornemens is hem over te plaatsen naar een penitentiaal psychiatrisch centrum (PPC), zich zodanig verward en paranoïde gedraagt dat het niet mogelijk is een adequaat gesprek met hem te voeren (vgl. RSJ 16 oktober 2012, 12/1269/GA). De leden van de PvdA-fractie vroegen, tot slot, of gedetineerden een klacht kunnen indienen tegen de wijze waarop de inrichtingsarts hen bejegent.

Ik kan deze leden bevestigen dat tegen een dergelijk feitelijk handelen van de arts niet kan worden geklaagd via de medische klachtregeling; die regeling geldt alleen ten aanzien van medisch handelen. Voor medisch handelen is voorzien in een aparte procedure, waarin het handelen (mede) wordt beoordeeld door personen die kennis hebben van zorgverlening en medisch handelen. Daartoe is voorzien in een rol voor het hoofd zorg en de Medisch Adviseur en is vastgelegd dat de beroepscommissie van de RSJ bestaat uit twee artsen.

Ten aanzien van de bejegening door de inrichtingsarts kan de gedetineerde zich wenden tot (de maandcommissaris bij) de commissie van toezicht. Deze kan bemiddelen tussen de gedetineerde en de inrichtingsarts. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld deze bemiddelingsprocedure uit te breiden (zie het voorgestelde artikel 59a Pbw). Een wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat de gedetineerde zich ook zowel met betrekking tot de wijze waarop de directeur zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem heeft gedragen als de wijze waarop hij een zorgplicht heeft betracht, (formeel) met een verzoek tot bemiddeling kan wenden tot de commissie van toezicht. Een gedraging van een ambtenaar of medewerker – waaronder de inrichtingsarts – jegens de gedetineerde wordt met het oog op de toepassing van deze bepaling als een gedraging van de directeur aangemerkt. Ook voor grieven ten aanzien van feitelijk handelen van en bejegeningssklachten ten aanzien van de inrichtingsarts kan daarmee (formeel) een verzoek tot bemiddeling worden gedaan.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff