

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
448045

Uw kenmerk
2013Z16392/2013D35712

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 12 november 2013

Onderwerp Implementatie Masterplan DJI en Wijziging RSPOG

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 13 september jl. informeer ik uw Kamer met deze brief over de implementatie van het Masterplan DJI 2013- 2018. Tevens doe ik mijn toezegging gestand, gedaan tijdens het debat van 27 juni 2013 over het aangepaste Masterplan DJI, om uw Kamer nader te informeren over de selectiecriteria voor meerpersoonsceelgebruik.

In paragraaf 2 van deze brief reageer ik op verzoek van de vaste commissie op het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) over de voorgenomen "Wijziging Regeling SPOG¹ in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen". Ik sluit af met mijn reactie op de motie van het lid Schouw (D66)² over de doelstellingen van het kabinet op het gebied van de beperking van de recidive.

1. De implementatie van het Masterplan DJI

De besluitvorming over het Masterplan DJI heeft op 2 juli jl. bij de stemmingen over de moties naar aanleiding van het debat met uw Kamer op 27 juni jl. plaatsgevonden. Direct na de stemmingen is gestart met de voorbereiding van de implementatie. Het betreft een grote en complexe operatie, die met de grootst mogelijke zorgvuldigheid ter hand wordt genomen. Het gaat immers om forse ingrepen met grote gevolgen voor de medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Eerst ga ik in op de zorg die wordt besteed aan het waarborgen van de veiligheid gedurende de implementatie van het Masterplan en de wijze waarop de implementatie van het Masterplan DJI wordt vorm gegeven. Vervolgens licht ik de voorbereidingen toe die worden getroffen in het kader van de sluiting en inkrimpingen van inrichtingen en het hierbij geldende sociaal flankerende beleid.

Veiligheid

Bij de implementatie van het Masterplan DJI staat de borging van de veiligheid voorop. Dat geldt zowel voor de veiligheid van de maatschappij als voor de veiligheid binnen de inrichting voor het daar werkzame personeel en de ingeslotenen. Orde en veiligheid vormen een belangrijk fundament van de detentie. Dat betreft niet alleen de 'harde' aspecten van veiligheid, zoals de inrichting van de gebouwen, de bewaking, het handhaven van regels en

¹ RSPOG: Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden

² Kamerstukken II, 2012-2013, 24 587, nr. 546

afspraken, maar ook het bewerkstelligen van een open klimaat in de inrichting, waarin personeel en gedetineerden voldoende interactie met elkaar hebben en zich respectvol tot elkaar verhouden. Het vakmanschap van het executieve personeel speelt bij het tot stand brengen van die normale menselijke verhoudingen een belangrijke rol.

Een voorbeeld van een werkwijze waarvoor goed vakmanschap vereist is, is het adequaat toepassen van de selectiecriteria voor het plaatsen van gedetineerden op een meerpersoonscel. Bij binnenkomst wordt bepaald of een gedetineerde geschikt of niet geschikt is voor plaatsing op een meerpersoonscel. Dat gebeurt aan de hand van de in de RSPOG opgenomen wegingsfactoren voor plaatsing in een meerpersoonscel, zoals de mate van psychische geschiktheid, verslavingsproblematiek, de gezondheidstoestand of gedragsproblematiek. Alleen als deze problematiek voldoende ernstig is, vormt zij een contra-indicatie voor plaatsing in een meerpersoonscel. Indien de gedetineerde goed reageert op medicijnen, dit medicijngebruik onder controle plaatsvindt en hij als gevolg van het medicijngebruik stabiel functioneert, is plaatsing in een meerpersoonscel mogelijk. Uiteraard laat de directeur zich bij zijn besluit adviseren door deskundigen. Ook bij verslavingsproblematiek hangt de geschiktheid voor plaatsing in een meerpersoonscel af van de gevolgen van de verslaving voor het gedrag van de gedetineerde. Naast de hierboven genoemde factoren kunnen ook de achtergrond van het delict (bijvoorbeeld zeden of ernstig geweld) en eventueel opgelegde beperkingen een contra-indicatie zijn.

Door de toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt), die is opgegaan in de Inspectie voor Veiligheid en Justitie, is in april 2011 een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van meerpersoonscelgebruik³. Uit dit onderzoek blijkt dat de ISt van mening was dat de criteria voor meerpersoonscelgebruik in de RSPOG afdoende beschreven zijn en door DJI voldoende consistent worden gehanteerd.

De inrichting van het implementatieproces

Er is bij de implementatie van het Masterplan DJI gekozen voor een aanpak waarbij de verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van de implementatieplannen zo laag mogelijk in de organisatie is belegd. Op centraal niveau zijn de uitgangspunten geformuleerd die voor de gehele DJI-organisatie gelden, zoals de afspraken die zijn en worden gemaakt ten aanzien van Van Werk Naar Werk (VWNW) en de uitgangspunten die zijn geformuleerd in het kader van een Toekomstvast DJI, zoals de persoonsgerichte aanpak, beveiliging en zorg op maat, etc.

Deze algemene DJI-uitgangspunten vormen het richtsnoer voor de verdere uitwerking in implementatieplannen die voor een gehele sector gelden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop de voorgenomen invoering van elektronische detentie (ED) zal worden vorm gegeven. Andere voorbeelden hiervan zijn de (door)ontwikkeling van de verschillende regimes in het gevangeniswezen (arrestanten, preventieven, afgestraften), de invulling van de afspraken uit het convenant forensische zorg en de vorming van één Rijks-JJI. Deze sectorale implementatieplannen geven richting én ruimte om in de inrichtingen zorg en veiligheid op maat te realiseren. Wat in alle inrichtingen hetzelfde moet zijn geregeld wordt in de sectorplannen precies omschreven, maar waar ruimte mogelijk is zal die worden gegeven. Daarnaast worden er implementatieplannen opgesteld voor de landelijke diensten van DJI, het hoofdkantoor van DJI en voor sectoroverstijgende thema's als huisvesting en ICT.

³ Kamerstukken II, 2010-2011, 24 587 nr. 421

Alle inrichtingen, directies en (landelijke) diensten dienen implementatieplannen in voor hun eigen onderdeel, waarin wordt toegelicht hoe de besluiten uit het Masterplan DJI concreet vorm krijgen op de werkvloer. Indien actuele ontwikkelingen daarom vragen, worden de plannen tussentijds bijgewerkt. De plannen worden centraal op onderlinge samenhang getoetst en de voortgang wordt eveneens centraal bewaakt.

Medezeggenschap

DJI kent een gelaagde medezeggenschapsstructuur met een Centrale Ondernemingsraad, Groepsondernemingsraden van de verschillende sectoren en lokale ondernemingsraden per DJI-onderdeel. Daarnaast voert DJI 'Georganiseerd Overleg' met de vakorganisaties.

De hierboven genoemde implementatieplannen zullen ter informatie worden aangeboden aan het medezeggenschapsorgaan van het betrokken DJI-onderdeel. Op de onderdelen van de implementatieplannen waaraan personele gevolgen zijn verbonden heeft het betrokken medezeggenschapsorgaan adviesrecht. Op deze wijze wordt geborgd dat de medewerkers betrokken worden bij die delen van het Masterplan die hen ook direct in hun functie en functioneren raken.

Tevens wordt binnen een groot aantal DJI-onderdelen gewerkt aan zogeheten contourenplannen. Deze plannen zijn, ingevolge het VWNW-akkoord, noodzakelijk voor de aanwijzing van de VWNW-doelgroepen. Het contourenplan bevat een beschrijving op hoofdlijnen van de richting waarin een organisatie zich ontwikkelt en vooral wat de gevolgen daarvan zijn voor het personeel. De contourenplannen zijn met name bedoeld om de werkgelegenheidseffecten in beeld te brengen. Het contourenplan moet ter advisering worden aangeboden aan de desbetreffende ondernemingsraad. Het contourenplan dient eveneens voor een zogeheten 'zwaarwegend advies' te worden voorgelegd aan het Georganiseerd Overleg.

Aanpak Van Werk Naar Werk (VWNW)

Om de medewerkers zo goed mogelijk te kunnen begeleiden zijn verspreid over Nederland lokale mobiliteitsbureaus ingericht. Medewerkers die worden geconfronteerd met de gevolgen van het Masterplan DJI, krijgen passende faciliteiten (opleiding, ICT, coaching) aangeboden die zo goed mogelijk aansluiten bij de individuele behoefte en omstandigheden. Dit moet resulteren in maatwerkafspraken per medewerker. Verder worden de medewerkers begeleid bij het zoeken naar andere functies binnen en buiten DJI. Vanuit de mobiliteitsbureaus wordt ook geholpen bij het zoeken naar stageplekken en tijdelijke werkzaamheden, waarmee DJI-medewerkers zich de kennis en vaardigheden kunnen eigen maken die van belang zijn bij het vinden van een nieuwe werkkring.

In het antwoord op de schriftelijke vragen van het lid Kooiman (SP) van 15 oktober jl.⁴ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de huidige stand van zaken bij de begeleiding van DJI-medewerkers van werk naar werk.

Daarin heb ik aangegeven dat medewerkers van DJI die werkzaam zijn bij onder meer de PI Hoogeveen, de locatie Havenstraat van de PI Amsterdam, de PI Limburg Zuid en de PI Veenhuizen zijn aangewezen als vrijwillige VWNW-kandidaat. Verder heb ik in de antwoorden op voornoemde Kamervragen met genoegen kunnen melden dat door DJI eerder dit jaar een convenant is afgesloten met de Douane. Als gevolg hiervan zijn inmiddels ongeveer 60 medewerkers van DJI werkzaam bij de Douane. Zij volgen daar opleidingstrajecten die, na een succesvolle afronding, zullen leiden tot een definitieve overgang.

⁴ Kamerstukken II, 2013-2014, aanhangsel van de handelingen nr. 236

Daarnaast heb ik goede hoop op een positieve afronding van de gesprekken die gevoerd worden met de op te zetten Rijks Beveiligings Organisatie (RBO) over de mogelijke overgang van circa 550 DJI-medewerkers. Tot slot worden er op dit moment verkennende gesprekken gevoerd over plaatsingsmogelijkheden van DJI-medewerkers bij de politie.

Vorbereiding sluiting penitentiaire inrichtingen gevangeniswezen

Bij het gevangeniswezen ligt de voorbereiding van de sluiting van de penitentiaire inrichtingen (PI's) die per 1 januari 2014 dichtgaan op schema. Het betreft de PI Hoogeveen, de PI Amsterdam, locatie Havenstraat, de PI Limburg Zuid, locatie Overmaze, en een deel van de PI Breda (144 plaatsen). Daarnaast wordt de PI Veenhuizen, locatie Bankenbosch, gesloten. Tot de sluiting van de locatie Bankenbosch was reeds besloten in het kader van het Masterplan gevangeniswezen 2009- 2013. De te sluiten inrichtingen hebben hun contourenplannen ingediend en zoals ik hierboven heb vermeld kunnen de betrokken medewerkers zich aanmelden als vrijwillige VWNW-kandidaat. In de beantwoording van de eerder genoemde vragen van het lid Kooiman, heb ik aangegeven dat de in het Masterplan DJI vermelde inrichtingen, of locaties daarvan, niet eerder zullen sluiten dan op 1 januari van het in het Masterplan DJI aangegeven jaar. Wel wordt de leegstand, als gevolg van het geringere aanbod van gedetineerden, op een aantal plaatsen geconcentreerd. Dat geldt met het oog op sluiting in 2014 op dit moment voor de PI Hoogeveen, de PI Amsterdam, locatie Havenstraat, de PI Overmaze, de PI Veenhuizen, locatie Bankenbosch en een gedeelte van de PI Breda. De in genoemde leegstaande PI's aangestelde DJI-medewerkers zijn elders tewerkgesteld.

Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI)

Wat betreft de voorbereiding van de samenvoeging van de drie rijks-JJI's tot één rijksinrichting kan ik uw Kamer melden dat gewerkt wordt aan het opstellen van een contourenplan. Het streven is deze reorganisatie uiterlijk 1 juli 2015 af te ronden. De als gevolg van eerdere besluitvorming reeds leegstaande gebouwen van JJI De Doggershoek in Den Helder en JJI De Heuvelrug, locatie Overberg worden per 1 januari 2014 overgedragen aan de RGD.

Forensische zorg

Het ministerie van Veiligheid en Justitie, GGZ Nederland en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland hebben overeenstemming bereikt over de wijze waarop de afspraken worden ingevuld uit de in mijn eerder vermelde brief van 19 juni jl. toegelichte 'Meerjarenovereenkomst Forensische Zorg 2013 – 2017'. Een taskforce wordt ingesteld die ideeën en maatregelen gaat ontwikkelen om de gemiddelde behandelduur in de tbs te verkorten. De effecten zullen worden gemonitord via prestatie-indicatoren over de doorlooptijd van de tbs-behandeling. Door de verkorting van de tbs-behandelduur en een teruglopend aantal tbs-opleggingen, zal de komende jaren fors minder tbs-capaciteit nodig zijn. In het kader van het begrotingsakkoord 2014 is afgesproken FPC Veldzicht open te houden. De wijze waarop aan dit besluit invulling wordt gegeven, heb ik op uw verzoek toegelicht in mijn brief van 5 november jl. aan uw Kamer⁵. De voorbereiding van de sluiting van FPC Oldenkotte (te sluiten per 1 januari 2015) en FPC 2Landen (te sluiten per 1 januari 2016) is in gang gezet. De belangrijkste thema's zijn het overplaatsingsproces van de patiënten, de implicaties voor het personeel en het risicomangement tijdens afbouw van het FPC.

⁵ Kamerstukken II, 2013-2014, 24 587, nr. 567

Over het overplaatsingsproces is overeenstemming bereikt met de tbs-sector en het Adviescollege Verloftoetsing tbs. In 2013 is de reservecapaciteit volledig afgebouwd. Verder is in 2013 het aantal Penitentiair Psychiatrische Centra (PPC's) teruggebracht van vijf naar vier. Hiermee is de in het Masterplan DJI beoogde reductie van de PPC-capaciteit reeds gerealiseerd. De klinische capaciteit in de forensische zorg wordt in 2014 gereduceerd met 35 plaatsen.

Naast de maatregelen die effect hebben op de capaciteit, zijn in het Masterplan DJI ook tariefingrepen opgenomen voor de tbs met dwangverpleging en de overige forensische zorg. In 2013 is een efficiencykorting van maximaal 2,3% voor de tbs en de overige forensische zorg doorgevoerd. Voor 2014 zal een efficiencykorting van maximaal 4,5% worden doorgevoerd.

Vreemdelingenbewaring

Als gevolg van het Masterplan vervalt capaciteit bij het detentiecentrum Alphen aan den Rijn. Deze zal in 2014 worden ingezet ten behoeve van het gevangeniswezen. De voorbereidingen voor deze transitie zijn in gang gezet.

Hergebruik vrijgekomen gebouwen van DJI

In de aangenomen motie van het lid Van der Steur c.s.⁶ wordt de regering opgeroepen erop toe te zien dat de RGD zich maximaal flexibel opstelt met het oog op hergebruik van de vrijgekomen gebouwen van DJI in het belang van de werkgelegenheid, lokale economie en minimalisering van eventuele frictiekosten. De Minister voor Wonen en Rijksdienst informeerde uw Kamer per brief van 28 augustus 2013 reeds over de voorbereiding van de vervreemding van de vrijgekomen gebouwen⁷. De leden Van der Steur en Van der Linde (beiden VVD) hebben naar aanleiding van deze brief nadere schriftelijke vragen gesteld die bij brief van 8 november jl. door de Minister van Wonen en Rijksdienst zijn beantwoord. Uw Kamer heeft een afschrift van deze brief ontvangen⁸.

Ik kan uw Kamer voorts melden dat het RVOB/RVB i.o. in overleg met andere overheden, waaronder DJI, de afstoot van gebouwen gaat voorbereiden. Daarbij zal het RVOB/RVB i.o. zich maximaal inspannen om de gebouwen te verkopen dan wel een andere bestemming te geven. Met de opbrengsten hiervan kan een bijdrage worden geleverd aan de terugdringing van de frictiekosten. In het kader van deze motie is binnen deze kabinetsperiode in 2016 een evaluatiemoment afgesproken. Op dat moment wordt, op basis van de ervaring die tot dan toe is opgedaan met de herontwikkeling van de overtollige justitiële inrichtingen, de verdeling tussen het RVOB/RVB i.o. en DJI met betrekking tot de kosten en opbrengsten herbezien.

2. Reactie op het RSJ-advies "Wijziging Regeling SPOG"⁹

De RSJ heeft op mijn verzoek een advies uitgebracht over de voorgenomen wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. De voorgestelde wijziging van de RSPOG is nodig om het systeem van promoveren en degraderen in te kunnen voeren bij het gevangeniswezen. De Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie verzocht mij hierop te reageren.

⁶ Kamerstukken II, 2012 – 2013, 24 587, nr. 542

⁷ Kamerstukken II, 2012 – 2013, 24 587, nr. 564

⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/08/aanbiedingsbrief-bij-brief-over-het-masterplan-rijkshuisvesting.html>

⁹ <http://www.rsj.nl/advies/adviezen/2013/>

Kort samengevat komt de kritiek van de RSJ op het volgende neer:

- De Raad opteert voor een volwaardig standaardregime dat voldoende mogelijkheden bevat voor resocialisatie, voorbereiding op re-integratie en individuele invulling van de detentie. Het voorgestelde basisprogramma is naar de mening van de RSJ dermate sober dat hierin geen invulling meer kan worden gegeven aan de resocialisatiedoelstelling uit de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).
- Slechts een minderheid van de gedetineerden zal in aanmerking komen voor een plusprogramma, aldus de RSJ. Dit plusprogramma bevat de resocialisatiemogelijkheden die naar de mening van de RSJ in principe beschikbaar zouden moeten zijn voor alle gedetineerden.
- De afschaffing van het regime van algehele gemeenschap in de gevangenis betekent dat gedetineerden dagelijks veel meer tijd op hun cel moeten doorbrengen, wat de toch al gereduceerde mogelijkheden tot resocialisatie verder vermindert. De Raad acht deze wijziging strijdig met de Pbw.

Naar aanleiding van het advies is overleg gevoerd met de RSJ. Daarbij is vastgesteld dat de RSJ en ik niet van mening verschillen wat betreft het belang dat wij beiden hechten aan het nastreven van de resocialisatiedoelstelling in de Pbw. Zoals hierboven reeds vermeld is de voorgestelde wijziging van de RSPOG nodig om het systeem van promoveren en degraderen in te kunnen voeren bij het gevangeniswezen. Over de invoering van dit systeem en de daaraan ten grondslag liggende visie heb ik uw Kamer bij brief van 8 november 2011 geïnformeerd¹⁰. In genoemde brief heb ik toegelicht dat aan het systeem van promoveren en degraderen de overtuiging ten grondslag ligt dat de gedetineerde zelf de sleutel in handen heeft voor een succesvolle terugkeer in de vrije maatschappij. Met zijn gedrag en inspanningen tijdens de detentieperiode moet de gedetineerde laten zien dat hij bereid is te investeren in zichzelf. In dat geval komt hij in aanmerking voor deelname aan het plusprogramma, waarin ruimere mogelijkheden gericht op resocialisatie worden geboden dan in het basisprogramma. Uiteraard houdt DJI hierbij rekening met de (on)mogelijkheden van een gedetineerde. Dat betekent dat, waar nodig, extra begeleiding en ondersteuning van de gedetineerde wordt geboden. Tijdens het Algemeen Overleg over het gevangeniswezen op 28 juni 2012 is uw Kamer akkoord gegaan met de opzet van dit systeem van promoveren en degraderen¹¹.

De kritiek van de RSJ richt zich op de in voornoemde regeling neergelegde vormgeving van het systeem van promoveren en degraderen. Met name de inhoud van het basisprogramma zou te sober zijn.

Het basisprogramma dat thans door DJI wordt ontwikkeld gaat uit van een activiteitenprogramma op grond waarvan een gedetineerde per week 43 uur aan activiteiten kan deelnemen. Dit komt overeen met de omvang van het huidige activiteitenprogramma dat ruim uitgaat boven de minimumnorm van 18 uur per week die hiervoor is gesteld in artikel 3 van de Penitentiaire maatregel. Voor iedere gedetineerde wordt een detentie- en re-integratieplan opgesteld en in nazorg voorzien. Het basisprogramma staat in het teken van arbeid en door middel van motiverende bejegening en korte interventies wordt getracht gedetineerden te motiveren tot verandering. Ook in het kader van het basisprogramma wordt dus wel degelijk geïnvesteerd in re-integratie.

¹⁰ Kamerstukken II, 2011-2012, 29 270, nr. 61

¹¹ Kamerstukken II, 2011-2012, 24 587, nr. 473

Dit is in lijn met de beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn getroffen om de recidive te beperken. Met name in de huizen van bewaring zijn de afgelopen jaren meer mogelijkheden dan voorheen gecreëerd om te resocialiseren. Het systeem van promoveren en degraderen past heel goed in deze ontwikkeling. Uit de reactie van de RSJ is mij gebleken dat de regeling en de toelichting daarop onvoldoende duidelijk maakt welk basisprogramma aan gedetineerden zal worden aangeboden. De toelichting op de regeling zal daarom worden aangepast.

Voorts wijst de RSJ erop dat slechts een minderheid van de gedetineerden in aanmerking komt voor een plusprogramma, omdat meer dan de helft te kort gedetineerd is om voor promotie in aanmerking te komen. Gedetineerden moeten hiervoor minimaal zes weken goed gedrag hebben vertoond.

Het is juist dat niet iedere gedetineerde in aanmerking komt voor het plusprogramma. Het grootste deel van de gedetineerden komt namelijk niet in een gevangenis, maar stroomt al uit via een huis van bewaring. Deze groep komt niet voor het plusprogramma in aanmerking. Iedereen die wel wordt overgeplaatst naar een gevangenis is beoordeeld op zijn gedrag en komt op grond daarvan in aanmerking voor het basisprogramma of het plusprogramma. Ook gedetineerden die op het moment dat zij in een gevangenis worden geplaatst nog maar een kort strafresistant hebben, kunnen in aanmerking komen voor het plusprogramma.

Aangezien de groep kortgestraften snel terugkeert in de samenleving is een spoedige overdracht van informatie aan andere instanties cruciaal om te voorkómen dat iemand in herhaling valt. Op het terrein van de nazorg en de samenwerking met de ketenpartners is de afgelopen jaren juist veel geïnvesteerd. Voor diegenen die wel aan een plusprogramma deelnemen is natuurlijk het volledige pakket van terugkeeractiviteiten en re-integratieactiviteiten beschikbaar.

Ten slotte stelt de RSJ de afschaffing van het zogeheten regime van algehele gemeenschap in de gevangenis aan de orde. Volgens de RSJ wordt met de wijzigingsregeling het regime van algehele gemeenschap afgeschaft, hetgeen in strijd is met de Penitentiaire beginselenwet. Dit berust echter op een misverstand. Met de wijziging wordt het regime van algehele gemeenschap niet afgeschaft, maar wordt ervoor gekozen om reguliere gevangenissen aan te wijzen als een inrichting met een regime van beperkte gemeenschap. De wet biedt hiertoe de ruimte in artikel 19, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet: "De tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een inrichting vindt plaats in algehele dan wel beperkte gemeenschap, tenzij plaatsing in een individueel regime noodzakelijk is". Er is daarmee sprake van een nevenschikkende keuze tussen algehele en beperkte gemeenschap. Daarnaast behelst het derde lid dat de Minister de criteria bepaalt waaraan gedetineerden moeten voldoen om voor plaatsing in de verschillende regimes in aanmerking te komen.

Het voornemen om het toepassingsbereik van de algehele gemeenschap te beperken is een logisch gevolg van de invoering van een persoonsgerichte aanpak, waarbij binnen afdelingen een per gedetineerde gedifferentieerd programma moet kunnen worden aangeboden. Dat verhoudt zich niet met een regime van algehele gemeenschap waarin gedetineerden afdelingsgewijs een gelijk aanbod ontvangen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de voorgestelde wijziging om gedetineerden minder activiteiten aan te bieden. Zoals eerder in deze brief vermeld bestaat het basisprogramma uit 43 uur activiteiten per week. Dat komt overeen met het huidige activiteitenprogramma.

De gedetineerden die in aanmerking komen voor het plusprogramma krijgen vijf uur meer aan activiteiten.

In de toelichting op de regeling zal nadrukkelijker worden aangegeven dat er geen sprake is van afschaffing van de algehele gemeenschap. Ook blijven de (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichtingen (ZBBI's), tot het moment van sluiting, aangewezen als inrichtingen waar een regime van algehele gemeenschap geldt.

In het wetsvoorstel 'Wijziging van de Penitentiaire 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', dat onlangs bij uw Kamer is ingediend¹², is overigens voorzien in één gemeenschapsregime, waarbij het onderscheid tussen algehele en beperkte gemeenschap komt te vervallen.

3. De gevolgen van het Masterplan DJI voor de doelstellingen op het gebied van recidivebeperking

In eerdergenoemde motie van het lid Schouw (D66) wordt de regering verzocht 'te onderbouwen hoe de recidivevermindering van 10% zoals genoemd in het masterplan DJI 2013-2018 zal worden behaald'. In deze paragraaf geef ik gaarne gevolg aan dit verzoek.

Veel van de overlast op straten en in wijken wordt veroorzaakt door recidivisten. In het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte II is daarom vastgelegd dat de recidive wordt teruggedrongen door passende straffen en tijdige resocialisatie. Reeds meerdere jaren rust het beleid gericht op het terugdringen van de recidive op meerdere pijlers. Aan de basis ligt de persoonsgerichte aanpak waarbij de dader, het delict en het risico dat de dader vormt voor de samenleving belangrijke indicatoren zijn voor de op te leggen sanctie en de wijze van tenuitvoerlegging. Bij het opleggen van de sanctie kan de rechter kiezen uit een groot palet aan sancties, dat kan worden toegesneden op het profiel en het risico van de verdachte. De inzet van voorwaardelijke sancties is de afgelopen jaren toegenomen waarmee gericht kan worden gewerkt aan de aanpak van criminogene factoren. Juist de combinatie van verschillende voorwaarden - zoals gedragstrainingen, ambulante behandelingen, maar ook een straatverbod of een alcoholverbod - maakt het mogelijk dat de strafrechtelijke reactie de kern van de individuele problematiek aanpakt. Daarnaast is het toezicht door de reclassering op de naleving van de bijzondere voorwaarden geïntensiveerd. Ook aan de intramurale tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen ligt de persoonsgerichte aanpak ten grondslag. Ik kom hier in het vervolg van deze paragraaf nader op terug. Ten slotte wijs ik erop dat de afgelopen periode fors is geïnvesteerd in de verbetering van de forensische zorg en in het verbeteren van de nazorg door aan te sluiten op individuele trajecten in de vrije samenleving (onderwijs, werk en inkomen, huisvesting, zorg, etc.).

De doelstelling van het kabinet is een recidivedaling van 10%-punt in het jaar 2010 ten opzichte van het ijkjaar 2002. Hieronder wordt de recidive verstaan die optreedt binnen een termijn van 7 jaar. De ontwikkelingen op het gebied van de recidive worden gemonitord door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC).

¹² Kamerstukken II, 2013-2014, 33 745, nr. 2

Vooruitlopend op het bekend worden van deze cijfers die pas in 2019 beschikbaar zijn, heeft het WODC berekend dat de *2-jarige recidive* moet dalen met 7,7%-punt om de doelstelling van een daling met 10-procentpunt voor de 7-jaarsrecidive te halen. Uit het Recidivebericht 2012 van het WODC blijkt dat tussen 2002 en 2009 een recidivereductie van 8,3%-punt is behaald. Het lijkt dan ook gerechtvaardigd te veronderstellen dat de doelstelling van een daling met 10%-punt in het jaar 2010 ten opzichte van het ijkjaar 2002 zal worden gerealiseerd.

Het beleid gericht op het terugdringen van de recidive wordt met kracht voortgezet. Daarin brengt het Masterplan DJI geen verandering, in tegendeel. In mijn brief van 19 juni jl. bij het Masterplan DJI ¹³ heb ik nogmaals de visie van het kabinet uiteengezet op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en strafrechtelijke maatregelen. Vergelding, de levensloopenadering, de persoonsgerichte aanpak en het aanspreken van de gedetineerde op diens eigen verantwoordelijkheid voor een succesvolle re-integratie, zo lichtte ik toe in deze brief, vormen de belangrijkste pijlers onder het sanctiebeleid van het kabinet. De persoonsgerichte aanpak tijdens detentie wordt vastgelegd in het detentie- en re-integratieplan dat voor iedere gedetineerde wordt opgesteld. Iedere gedetineerde wordt bij binnenkomst gescreend, waarbij zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van reeds bekende informatie over de gedetineerden bij de ketenpartners. Aan de hand van deze screening kan worden bepaald aan welke punten de gedetineerde tijdens zijn detentie moet werken om hem een zo goed mogelijke kans te geven op een succesvolle terugkeer in de samenleving. De gedetineerde krijgt een mentor toegewezen die in overleg met de gedetineerde de invulling van het detentie- en re-integratieplan bekijkt. In het plan wordt onder andere opgenomen welke zorg de gedetineerde nodig heeft, welke (re-integratie) doelen hij tracht te behalen (afhankelijk ook van de verwachte verblijfsduur) en welke invulling zijn activiteitenprogramma zal krijgen. Ook is er aandacht voor de nazorg. Overigens houdt de persoonsgerichte aanpak ook in dat er rekening wordt gehouden met de (on)mogelijkheden van een gedetineerde en dat, waar nodig, extra begeleiding en ondersteuning van de gedetineerde wordt aangeboden. Dit is onderdeel van de motiverende bejegening waarin het personeel van het gevangeniswezen de afgelopen jaren is geschoold.

Het kabinet is van mening dat de gedetineerde sterker op de eigen verantwoordelijkheid voor een succesvolle terugkeer in de maatschappij moet worden aangesproken. In dit licht moet het eerder genoemde wetsvoorstel wijziging Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht worden gezien dat inmiddels bij uw Kamer is ingediend. In dit wetsvoorstel stelt het kabinet onder meer voor om de algemeen geldende detentiefasering af te schaffen. De huidige detentiefasering kent naar de mening van het kabinet onvoldoende samenhang en wordt gekenmerkt door een vrijblijvendheid die niet past bij een gecontroleerde terugkeer in de samenleving. De huidige vormen van verlop zijn te veel een vanzelfsprekendheid geworden, waaraan geen concreet re-integratiedoel is verbonden en waarin het eigen gedrag en de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden een veel te beperkte rol spelen. Zoals eerder aangegeven in deze brief heeft DJI inmiddels een systeem van promoveren en degraderen ontwikkeld, waarmee op een gestandaardiseerde wijze goed gedrag kan worden beloond en verkeerd gedrag kan worden gecorrigeerd. Interne vrijheden in de vorm van meer bewegingsruimte binnen de muren moeten in dit systeem worden verdiend.

¹³ Kamerstukken II, 2012-2013, 24 587, nr. 535

Ook externe vrijheden dienen te worden verdiend. Dat geldt dus ook voor elektronische detentie (ED) dat met voornoemd wetsvoorstel wordt ingevoerd. De door het kabinet voorgestane invulling van ED biedt alle ruimte voor het werken aan gedragsverandering en zal zo veel mogelijk worden gecombineerd met zinvolle activiteiten van de betrokkene in de vorm van arbeid, training, deelname aan gedragsinterventies of een andere vorm van zinvolle dagbesteding. Voor een nadere toelichting op de vormgeving van ED verwijs ik graag naar de memorie van toelichting bij voornoemd wetsvoorstel.

Zoals ik hierboven heb toegelicht wordt de aanpak van de recidive door het kabinet niet alleen voortgezet maar nog versterkt door het aanscherpen van de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde voor diens succesvolle terugkeer in de maatschappij. Ik heb er dan ook alle vertrouwen in dat de positieve ontwikkelingen op het gebied van de recidive zich zullen voortzetten. Om goed te kunnen volgen wat de mogelijke effecten zijn van de aangescherpte persoonsgerichte aanpak, zullen in de jaarlijkse rapportage van het WODC de recidivegegevens van ex-gedetineerden worden uitgesplitst naar wijze van uitstroom. Op deze wijze kan onderscheid worden gemaakt bij het volgen van de recidive tussen ex-gedetineerden met en zonder een plusprogramma en tussen ex-gedetineerden met en zonder ED. De rapportage zal als te doen gebruikelijk met een beleidsreactie aan uw Kamer worden toegestuurd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven