

BELEID VS. PRAKTIJK

‘Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de uitvoering van het beleidskader Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat in penitentiaire inrichtingen’



de Rechtspraak



Eva M.P. van de Kamp

Rechtbank Rotterdam, team Commissie van Toezicht

Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Dordrecht, mei 2017

BELEID VS. PRAKTIJK

‘Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de uitvoering van het beleidskader Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat in penitentiaire inrichtingen’

Student	Eva M.P. van de Kamp
Studentnummer	2081919
Opleiding	HBO-Rechten
Onderwijsinstelling	Juridische Hogeschool Avans-Fontys Meerkoldreef 6 5042 PN Tilburg
Eerste docent	mevr. mr. M.M. Knapen
Tweede docent	mevr. mr. W. Verheijen-van Bergen
Afstudeerorganisatie	Rechtbank Rotterdam, team Commissie van Toezicht Steegoversloot 36 3311 PP Dordrecht
Stagementor	mevr. P. van den Berg
Stageperiode	Februari 2017 – juni 2017
Plaats van verschijning	Dordrecht
Datum van verschijning	29 mei 2017

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie 'Beleid vs. Praktijk' die ik heb geschreven ter afsluiting van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Het onderzoek voor mijn scriptie heb ik uitgevoerd in opdracht van de Rechtbank Rotterdam, team Commissie van Toezicht. Van februari 2017 tot juni 2017 heb ik met veel plezier en enthousiasme gewerkt aan een mooi resultaat zoals dat hier nu voor u ligt.

Het onderwerp van mijn scriptie heeft betrekking op het detentierecht, een rechtsgebied waar ik door mijn werkzaamheden als buitengriffier bij de Commissie van Toezicht al geïnteresseerd in was. In overleg met mijn collega's hebben we besproken dat ik in mijn scriptie onderzoek ga doen naar de uitvoering van het beleidskader Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat (hierna: DBT), dat per 1 maart 2014 is ingevoerd. Het is voor mij een leerzame afstudeerperiode geweest, waarin ik veel competenties van een HBO-Rechten student heb moeten toepassen.

Het eindresultaat dat u hier treft had ik zonder de hulp van een aantal collega's niet kunnen realiseren. Allereerst wil ik Loes de Koning bedanken voor het beschikbaar stellen van een afstudeerplek en het vervaardigen van een afstudeeropdracht. Om dezelfde reden wil ik Pascale van den Berg bedanken, die tevens fungeerde als mijn stagebegeleider. Mede dankzij haar kritische blik is het eindresultaat geworden tot wat het nu is. Verder wil ik de rest van mijn collega's bedanken die altijd tijd namen om mijn vragen te beantwoorden en die mij hebben voorzien van de nodige informatie. Een woord van dank wil ik tevens richten aan de informanten die ik heb mogen interviewen en die hiermee hebben meegewerkt aan mijn onderzoek. Ook wil ik mijn afstudeerdocente Marije Knapen bedanken voor haar enthousiasme en vertrouwen en voor haar waardevolle feedback en begeleiding. Mijn dank gaat eveneens uit naar mijn tweede afstudeerdocent, Goukje Verheijen. Tot slot wil ik mijn familie en vrienden om mij heen bedanken die mij gedurende mijn afstudeerperiode hebben gesteund en die mij vertrouwen hebben gegeven.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van mijn onderzoeksrapport.

Eva M.P. van de Kamp

Dordrecht, mei 2017

Inhoudsopgave

Samenvatting

Begrippenlijst

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk 1: Inleiding	9
1.1 Probleemomschrijving	9
1.2 Centrale vraag en deelvragen	9
1.3 Doelstelling	10
1.4 Verantwoording	10
1.4.1 Onderzoeksstrategieën	10
1.4.2 Bronnen en methoden	11
1.5 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: Het juridisch kader	13
2.1 De penitentiaire beginselenwet	13
2.1.1 Hoofdstuk III Pbw: Bestemming	13
2.1.2 Hoofdstuk V Pbw: Bewegingsvrijheid	13
2.1.3 Hoofdstuk XI Pbw: De beklagprocedure	15
2.1.4 Hoofdstuk XII Pbw: Beroep tegen de uitspraak van de beklagcommissie	16
2.2 De penitentiaire maatregel	17
2.2.1 Hoofdstuk 2 PM: Opperbeheer inrichtingen en regime	17
2.3 Regeling SPOG	17
2.3.1 Hoofdstuk Ia Regeling SPOG: Promoveren en degraderen	18
2.3.2 Hoofdstuk II Regeling SPOG: Beveiligingsniveau	22
2.3.3 Hoofdstuk III Regeling SPOG: Regimes	23
2.3.4 Artikel II en III Wijziging regeling Spog i.v.m. invoering promoveren en degraderen	24
2.4 Jurisprudentie	24
2.4.1 Aanvullende eisen van de RSJ	24
2.5 Deelconclusie	26
Hoofdstuk 3: Achtergrondinformatie en het theoretisch kader	28
3.1 Aanleiding	28
3.2 Totstandkoming en inwerkingtreding	28
3.3 Het systeem van 'promoveren en degraderen'	29
3.3.1 Degradatiegrond	29
3.3.2 Persoonsgerichte benadering en motiverende bejegening	29
3.3.3 Toetsingskader	30
2.4 Deelconclusie	31
Hoofdstuk 4: Promoveren en degraderen in de praktijk	33
4.1 Uitvoering	33
4.1.1 Bevoegdheid tot het nemen van een beslissing	33
4.1.2 Schriftelijke beslissing	33
4.1.3 Motivering van de beslissing	34
4.1.4 Grondslag voor degradatie	34
4.1.5 Overplaatsing van gedetineerden	35
4.2 Knelpunten	35
4.2.1 P.I. Dordrecht	35
4.2.2 P.I. Krimpen aan den IJssel	36
4.2.3. P.I. Rotterdam, locatie de Schie	36
4.3 Deelconclusie	37

Hoofdstuk 5: Tekortkomingen bij de uitvoering	38
5.1 Verklaring verschil in aantal klachten	38
5.2 Redenen van gegrondverklaring	39
5.2.1 Degradatie gebaseerd op vernietigde disciplinaire straf	39
5.2.2 Geen of onjuiste belangenafweging	39
5.2.3 Geen keuze tussen oranje of rood gedrag	41
5.2.4 Overschrijding termijn MDO	41
5.2.5 Tekortkoming bij overplaatsing	42
5.3 Deelconclusie	43
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	45
6.1 Conclusies	45
6.2 Aanbevelingen	47
Literatuurlijst en bronvermelding	49

Bijlagen

De bijlagen zijn opgenomen in een aparte bundel die is voorzien van een eigen inhoudsopgave.

Samenvatting

De invoering van het beleidskader DBT heeft tot gevolg gehad dat P.I.'s te maken hebben met het systeem van 'promoveren en degraderen'. Hiermee zijn het basis- en het plusprogramma geïntroduceerd. In beide programma's dient de gedetineerde een D&R-plan bij te houden die is gericht op een goede voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. Gedetineerden starten hun detentie altijd in het basisprogramma. Vervolgens worden alle gedetineerden één keer in de zes weken besproken in het MDO om te kijken of zij kunnen promoveren naar het plusprogramma. In het MDO worden de rapportages van het gedrag van de gedetineerde besproken. Bij de beslissing tot promotie of degradatie wordt het advies van het MDO betrokken en moet gebruik worden gemaakt van het toetsingskader (het stoplichtmodel) die bestaat uit verschillende onderdelen. Voor promotie is vereist dat een gedetineerde groen gedrag vertoont. Rood gedrag op een van de onderdelen leidt in beginsel onmiddellijk tot degradatie. Tegen de beslissing tot degradatie of promotie kan een gedetineerde in beklag en beroep gaan bij de beklagcommissie en de beroepscommissie. Uit de uitspraken van de RSJ op die klachten volgen aanvullende eisen voor het systeem van 'promoveren en degraderen'. Zo moet de grondslag voor degradatie worden gevormd door de mate van verantwoordelijkheid die de gedetineerde toont voor zijn eigen re-integratie. Daarnaast mag een degradatiebeslissing niet gebaseerd zijn op incidenteel gedrag, maar op structureel gedrag. Daarbij moet een belangenafweging worden gemaakt, waarin ook het goede gedrag wordt benoemd. De beslissing dient altijd schriftelijk inclusief belangenafweging te worden vastgesteld en er moet in die schriftelijke beslissing een keuze worden gemaakt of een bepaald gedrag kan worden gekwalificeerd als oranje of rood. Bij overplaatsing van een HvB naar een gevangenis of van een gevangenis naar een andere gevangenis, geldt altijd dat de directeur bij zijn beslissing tot plaatsing van de gedetineerde in het basisprogramma dan wel in het plusprogramma, de detentieduur en het gedrag in de vorige inrichting moet betrekken.

Uit het theoretische kader volgen tevens belangrijke punten waar de inrichting zich aan behoort te houden bij de uitvoering van het systeem van 'promoveren en degraderen'. Ten eerste moeten persoonsgerichte benadering en motiverende bejegening worden toegepast. Persoonsgerichte benadering wil zeggen dat er maatwerk moet plaatsvinden bij elke gedetineerde en motiverende bejegening wil zeggen dat gedetineerden gestimuleerd moeten worden om te werken aan hun re-integratie. Daarnaast volgt uit het theoretisch kader dat het toetsingskader niet alleen bestaat uit het stoplichtmodel, maar dat er meerdere modellen zijn die moeten worden nagelopen, voordat een degradatie- of promotiebeslissing genomen mag worden. Een belangrijk model is de onderlegger die de verschillende disciplines dienen te gebruiken bij het kwalificeren van het gedrag van de gedetineerden.

Bij de uitvoering van het beleidskader DBT worden de bovengenoemde regels en werkwijze niet altijd gehanteerd. Derhalve hebben de betreffende inrichtingen te maken met klachten van gedetineerden die door de beklagcommissie of de RSJ gegrond worden verklaard. Ten eerste is een degradatiebesluit niet altijd voorzien van een belangenafweging, waardoor degradatie bij voorbaat al niet plaats had mogen vinden. Daarnaast komt het voor dat er wél een belangenafweging aanwezig is, maar hierin slechts de negatieve gedraging wordt benoemd en het positieve gedrag van de gedetineerde geheel buiten beschouwing wordt gelaten. Verder wordt een degradatie soms gebaseerd op een incidentele gedraging, terwijl bij degradatie sprake moet zijn van structureel ongewenst gedrag. Tevens wordt niet altijd een keuze gemaakt tussen 'oranje' of 'rood' gedrag in de belangenafweging, waardoor het besluit onvoldoende is gemotiveerd. Naast de tekortkomingen omtrent de belangenafweging wordt de wettelijke termijn van zes weken, waarin een gedetineerde besproken dient te worden in het MDO, zo nu en dan overschreden. Er bestaat eveneens een tekortkoming bij overplaatsing van gedetineerden, omdat niet altijd rekening wordt gehouden met het gedrag en detentieduur van de gedetineerde in de vorige inrichting. Tot slot bestaat er een tekortkoming omtrent motiverende bejegening van gedetineerden. Motiverende bejegening moet worden gezien als stap één om gedetineerden te stimuleren mee te werken aan hun re-integratie. In de praktijk blijkt echter dat niet alle gevangenismedewerkers hier mee uit de voeten te kunnen.

Begrippenlijst

Basisprogramma: Het basisprogramma is een dagprogramma dat wordt aangeboden in een inrichting of afdeling met een normaal beveiligingsniveau.

Dagprogramma: Het dagprogramma is het programma in inrichtingen die bestaat uit verschillende activiteiten. Het dagprogramma bevat de tijd tussen uitsluiting in de ochtend en insluiting voor de nacht. Het dagprogramma kan binnen het beleidskader DBT onderscheiden worden tussen het basisprogramma en het plusprogramma.

Detentie- en re-integratieplan: Het detentie- en re-integratieplan is een plan dat wordt opgesteld door iedere gedetineerden binnen 13 dagen na aanvang van hun detentie. In het plan wordt opgenomen wat de afspraken en de verwachtingen van de gedetineerden zijn omtrent zijn re-integratie.

Disciplines: Disciplines zijn verschillende afdelingen binnen een inrichting die in gesprek moeten met de gedetineerde en rapportages moeten maken van het gedrag van de gedetineerde. Onder disciplines vallen de mentor, de arbeidsmedewerker, de trainer, de sportleraar, de onderwijsmedewerker en de casemanager.

Multidisciplinair overleg: Het multidisciplinair overleg is een overleg dat iedere zes weken plaats voor elke gedetineerde. In het overleg worden de rapportages van de disciplines besproken en aan de hand daarvan bepaald of een gedetineerde wel of niet wordt gedegradeerd of gepromoveerd. Het multidisciplinair overleg wordt bijgewoond door de disciplines.

Plusprogramma: Het plusprogramma is een dagprogramma dat meer vrijheden en activiteiten bevat dan het basisprogramma. Het plusprogramma wordt aangeboden in inrichtingen of afdelingen met een normaal beveiligingsniveau, een beperkt beveiligingsniveau of een zeer beperkt beveiligingsniveau.

Lijst van afkortingen

BOS	Bibliotheek, Onderwijs, Sport en kunstzinnige vorming
BWG	Beginnelsenwet Gevangeniswezen
CvT	Commissie van Toezicht
DBT	Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat
DJI	Dienst Justitiële Inrichting
D&R-plan	Detentie en re-integratieplan
EPR	European Prison Rules
EVRM	Europees verdrag inzake de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
HvB	Huis van bewaring
ISD	Inrichting Stelselmatige Daders
IVBPR	Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten
JMC	Justitieel Medisch Centrum
KvV	Kies voor verandering
MDO	Multidisciplinair overleg
MGW	Modernisering van het gevangeniswezen
MvT	Memorie van Toelichting
Piw'er	Penitentiaire inrichting werker
Pbw	Penitentiaire Beginselenwet
P.I.	Penitentiaire inrichting
Pm	Penitentiaire maatregel
PPC	Penitentiair psychiatrisch ziekenhuis
RSJ	Raad voor Straftoepassing en Jeugdbescherming
Spog	Selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden
Tra	Terugkeeractiviteiten
VC	Vrijheden commissie
VRIS	Vreemdelingen In Strafrecht zonder rechtmatige verblijfstitel

Hoofdstuk 1: Inleiding

Dit hoofdstuk dient ter inleiding van dit onderzoeksrapport, waarin de aanleiding en de problematiek van het onderwerp nader wordt toegelicht. Daarnaast wordt de centrale vraag, de bijbehorende deelvragen en de doelstelling weergegeven. Vervolgens zal de verantwoording van de onderzoeksstrategieën en de bronnen en methoden aan bod komen. Ten slotte staat de laatste paragraaf in het teken van het vooruitblikken op de volgende hoofdstukken.

1.1 Probleemomschrijving

Sinds 1 maart 2014 is het beleidskader Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht (hierna: DBT) op maat ingevoerd voor het gevangeniswezen. Dit beleidskader vormt een belangrijk deelproject van het programma 'Modernisering van het gevangeniswezen' (hierna: MGW). Het beleidskader DBT maakt het mogelijk dat verantwoordelijke gedetineerden meer vrijheden en activiteiten krijgen dan gedetineerden die niet die verantwoordelijkheid tonen. Dit gebeurt aan de hand van het systeem van 'promoveren en degraderen'. Dit systeem houdt in dat er twee dagprogramma's zijn, te weten het basisprogramma en het plusprogramma. Gedetineerden worden bij goed gedrag gepromoveerd naar het plusprogramma. Wanneer een gedetineerde ongewenst gedrag vertoont, zal hij worden gedegradeerd naar het basisprogramma of zal hij nog niet worden gepromoveerd naar het plusprogramma.

Er is nogal wat kritiek van gedetineerden op de uitvoering van bovengenoemd systeem van 'promoveren en degraderen' door gevangenisdirecties. Die kritiek wordt geuit door middel van klaagschriften. Op de beslissing tot promotie of degradatie staat namelijk op grond van artikel 60 van de Penitentiaire Beginselenwet (hierna: Pbw) beklag open voor gedetineerden bij de beklagcommissie van de Commissie van Toezicht (hierna: CvT).

Bij de CvT van de Rechtbank Rotterdam komen aanzienlijk veel klachten binnen over het beleidskader DBT van gedetineerden uit Penitentiaire Inrichting (hierna: P.I.) Dordrecht, P.I. Krimpen aan den IJssel en P.I. Rotterdam, locatie de Schie. De teller van het aantal klachten hierover voor 2017 staat namelijk al op 26 klachten, en in 2016 is in totaal 111 keer hierover geklaagd. Gedetineerden geven in hun klaagschriften aan dat zij onterecht worden gedegradeerd of ten onrechte niet worden gepromoveerd. De CvT beschouwt dit aantal als indrukwekkend en wil dat dit verder uitgezocht wordt. Er moet worden onderzocht of gevangenisdirecties de regels en het toetsingskader die van toepassing zijn op de uitvoering van het beleidskader DBT, op de juiste manier handhaven. De CvT heeft bovendien op grond van artikel 7 lid 2 van de Pbw naast de taak van klachtenbehandeling, ook de taak om toezicht te houden op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting. Nadat het probleem dat hierboven is geschetst, is onderzocht, kan de CvT advies geven aan de directies van de inrichtingen over de manier van uitvoering van het beleidskader DBT.

1.2 Centrale vraag en deelvragen

Uit de probleemomschrijving kan een centrale vraag worden geformuleerd die met behulp van deelvragen zal worden beantwoord in dit onderzoeksrapport.

De centrale vraag en de bijhorende deelvragen luiden als volgt:

Welke aanbevelingen die mogelijk leiden tot beperking van het aantal beklagzaken over het beleidskader DBT (Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat), dat per 1 maart 2014 is ingevoerd, kunnen worden gegeven na toetsing van relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie aan de praktijk, inhoudende de uitvoering van het beleidskader DBT door het gevangenispersoneel?

1. Wat is er in de wet- en regelgeving en jurisprudentie geregeld omtrent het beleidskader DBT?
 1. Wat is er geregeld in de wet- en regelgeving?
 2. Welke regels stelt de RSJ aan DBT?
2. Wat houdt het beleidskader DBT in?
 1. Wat is de aanleiding en hoe is het inwerking getreden?
 2. Wat houdt het systeem van 'promoveren en degraderen' in?
3. Hoe verloopt het systeem van 'promoveren en degraderen' in de praktijk?
4. Wat gaat er zoal mis bij de uitvoering van het systeem van 'promoveren en degraderen' naar aanleiding van de klachten van gedetineerden en waar zijn die tekortkomingen aan te wijten?

1.3 Doelstelling

Op 29 mei 2017 wordt er een onderzoeksrapport aangeleverd waarin advies wordt gegeven over de wijze van uitvoering van het beleidskader DBT door het gevangenispersoneel van P.I. Dordrecht, P.I. Krimpen aan den IJssel en P.I. Rotterdam, locatie de Schie, zodat de uitvoering van het systeem van 'promoveren en degraderen' in de praktijk verbeterd kan worden, waarna vervolgens minder geklaagd wordt hierover door gedetineerden bij de CvT, die belast is met de klachtenbehandeling.

1.4 Verantwoording

In deze paragraaf zal duidelijk worden welke onderzoekstrategie, bronnen en methoden zijn gehanteerd. Die keuzes zullen eveneens verantwoord worden.

1.4.1 Onderzoekstrategieën

Allereerst is onderzoek gedaan naar het recht dat betrekking heeft op het beleidskader DBT. Naast het juridisch kader, is ook het theoretische kader van het beleidskader DBT in kaart gebracht. Zodoende is bij het beantwoorden van deelvraag 1 en 2 gebruik gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Deze kennis is noodzakelijk voor de effectiviteit van het praktijkonderzoek, omdat zonder kennis van het juridische en theoretische kader niet op een gerichte manier antwoord kan worden gegeven op de praktische deelvragen.

Voor het praktijkonderzoek zijn gevangenismedewerkers geïnterviewd over de uitvoering van het beleidskader DBT. Daarnaast zijn klaagschriften van gedetineerden geanalyseerd om het probleem dat aanleiding is van dit onderzoek zo goed mogelijk in beeld te brengen.¹ Hierbij is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Tevens is de strategie 'casestudy' toegepast. Aangezien gebruik is gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden, te weten interviews en documentanalyse, is in dit onderzoeksrapport sprake van triangulatie. Dit betekent dat er een volledig beeld is gegeven van het probleem, omdat vanuit verschillende invalshoeken en methoden gegevens zijn verkregen.²

Door middel van toetsing van de praktijk aan de wet- en regelgeving en de jurisprudentie, zijn conclusies geformuleerd over of de manier waarop het beleidskader DBT in de praktijk wordt uitgevoerd, juridisch toelaatbaar is. Aan de hand van die conclusies zijn vervolgens aanbevelingen gedaan over wat er beter kan met betrekking tot de uitvoering van het beleidskader DBT.

¹ Van Schaaijk 2011, p.136.

² Van Schaaijk 2011, p. 81.

1.4.2 Bronnen en methoden

Om na te gaan of de bronnen en methoden die zijn gebruikt in dit onderzoeksrapport voor het verzamelen van de onderzoeksresultaten, betrouwbaar zijn, volgt in deze paragraaf een verantwoording hiervoor. De onderzoeksresultaten kunnen hierdoor als valide worden beschouwd.

Voor het beantwoorden van deelvraag 1 zijn rechtsbronnen geraadpleegd, te weten de wet, regelingen en de jurisprudentie. Aangezien deze rechtsbronnen geldend recht bevatten, is een betrouwbaar beeld gecreëerd van wat er juridisch is geregeld omtrent het beleidskader DBT. Door het uitvoerig onderzoeken van de uitspraken van de RSJ, waarin nieuwe rechtsregels worden geformuleerd, is tevens in kaart gebracht wat de aanvulling is op de wet.³ Daarnaast is in dit hoofdstuk een literatuuronderzoek verricht. Er zijn artikelen uit de vakliteratuur en wetenschappelijke onderzoeken gehanteerd, zodat standpunten van verschillende partijen tegen elkaar konden worden afgewogen. Bij deelvraag 2 is gebruik gemaakt van zowel literatuur- als documentonderzoek om zo achtergrondinformatie en belangrijke onderwerpen omtrent het beleidskader DBT helder in kaart te brengen. De bronnen die bij deze deelvraag worden gebruikt zijn betrouwbaar, omdat zij door professionals zijn geschreven. Hiermee kan het onderzoek tevens als kwalitatief worden beschouwd. Bij de beantwoording van voornoemde deelvragen is gebruik gemaakt van de inhoudsanalyse, wat betekent dat de informatie is verworven uit bestaand materiaal.⁴

Het praktijkgerichte gedeelte van dit onderzoeksrapport komt aan bod bij deelvraag 3 en 4. Voor het beantwoorden van de derde deelvraag, fungeren informanten als bron. Medewerkers van de inrichtingen waar het beleidskader DBT wordt gehanteerd, hebben namelijk informatie verschaft tijdens interviews over hoe het proces van het beleidskader DBT verloopt in de praktijk.⁵ Dit zijn P.I. Dordrecht, P.I. Krimpen aan den IJssel en P.I. Rotterdam, locatie de Schie. De medewerkers die zijn geïnterviewd, zijn in de praktijk direct betrokken bij de uitvoering van het beleid, waardoor zij veel kennis hadden hieromtrent. Hiermee wordt de validiteit van de interviews gewaarborgd. De informanten hebben mondeling toestemming gegeven voor het opnemen van het interview. Het volgen van de cursus interviewtechnieken, aangeboden door de Juridische Hogeschool Avans-Fontys, heeft ertoe bijgedragen dat de interviews op de juiste manier zijn afgenomen.

Bij de beantwoording van de vierde deelvraag is in een inhoudsanalyse (klachtenanalyse) verricht. Hierbij zijn alle uiteindelijk gegrond verklaarde klachten van gedetineerden van P.I. Dordrecht, P.I. Krimpen aan den IJssel en P.I. Rotterdam, locatie de Schie geanalyseerd om te achterhalen of er tekortkomingen zijn bij de uitvoering van het beleidskader DBT. Daarnaast zijn het klachten vanaf 1 maart 2014 tot nu, omdat het beleidskader DBT op die datum in werking is getreden.

1.5 Leeswijzer

Hieronder volgt kort de indeling van dit onderzoeksrapport. Het hoofdstuk dat nu voor u ligt is de inleiding, waarna 4 inhoudelijke hoofdstuk volgen. Het afsluitende hoofdstuk bestaat uit de conclusies en aanbevelingen.

In het volgende hoofdstuk zullen alle wetsartikelen en regels die van toepassing zijn op dit beleid, worden geanalyseerd om zo een beeld te krijgen van het juridisch kader. In hoofdstuk 3 zal vervolgens wat achtergrondinformatie worden gegeven waarin de aanleiding en de inwerkingtreding van het systeem duidelijk wordt. In dit hoofdstuk zal eveneens het voornoemd systeem inhoudelijk nader worden toegelicht, voor zover bepaalde onderwerpen van het

³ Van Schaaik 2011, p. 83.

⁴ Van Schaaik 2011, p. 88.

⁵ Van Schaaik 2011, p. 85.

systeem nog niet volledig duidelijk zijn geworden in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 4 wordt weergegeven hoe het systeem wordt doorgevoerd in de praktijk en welke problemen de gevangenismedewerkers ervaren hieromtrent. In hoofdstuk 5 wordt weergegeven welke problemen gedetineerden ervaren en wat er aan de hand van de klachtenanalyse mis gaat bij de uitvoering van het systeem. In hoofdstuk 6 zullen aan de hand van de vorige hoofdstukken conclusies worden gegeven over wat er op verschillende gebieden mis gaat omtrent de uitvoering van het systeem, zodat tevens aanbevelingen gedaan kunnen worden om de uitvoering te verbeteren, zodat de klachten van gedetineerden hierover verminderd zullen worden.

Hoofdstuk 2: Het juridisch kader van het beleidskader DBT

Zoals in de titel al duidelijk wordt, zal in dit hoofdstuk het juridisch kader van het beleidskader DBT in kaart worden gebracht. Allereerst zal de Pbw aan bod komen, aangezien hierin algemene regels staan die betrekking hebben op het beleidskader DBT. Daarnaast worden relevante regels uit de Penitentiaire maatregel (hierna: Pm) en de Regeling Selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna: regeling Spog) geanalyseerd. Bij zowel de Pbw als de Pm en de regeling Spog is het belangrijk te vermelden dat uitsluitend de hoofdstukken en artikelen worden besproken die betrekking hebben op het systeem van 'promoveren en degraderen' van het beleidskader DBT. Tot slot zullen de aanvullende rechtsregels uit de jurisprudentie worden besproken.

2.1 Penitentiaire Beginselenwet

2.1.1 Hoofdstuk III, art.13 Pbw: Bestemming

In artikel 13 van de Pbw is geregeld dat inrichtingen of afdelingen te onderscheiden zijn naar de mate van beveiliging. Zo kan een inrichting of afdeling zeer beperkt beveiligd, beperkt beveiligd, normaal beveiligd, uitgebreid beveiligd of extra beveiligd zijn. Er zijn criteria opgesteld waaraan gedetineerden moeten voldoen om voor plaatsing in een inrichting of afdeling zoals hierboven is genoemd, in aanmerking te komen. Die criteria zijn opgenomen in de regeling Spog en zijn uitgewerkt in paragraaf 2.3 van dit onderzoeksrapport.

2.1.2 Hoofdstuk V, art. 19, 20 en 21 Pbw: Bewegingsvrijheid

In paragraaf 1 van dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen het regime van algehele gemeenschap en het regime van beperkte gemeenschap. In artikel 19 van de Pbw is immers geregeld dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een inrichting geschied in algehele of beperkte gemeenschap.⁶

Artikel 20 van de Pbw bepaalt dat een gedetineerde samen met andere gedetineerden verblijft in woon- of werkruimten of samen met ander gedetineerden deelneemt aan activiteiten in een regime van algehele gemeenschap. In een regime van beperkte gemeenschap hebben gedetineerden daarentegen slechts activiteiten gemeenschappelijk. Dit is geregeld in artikel 21 van de Pbw. Voor beide regimes geldt dat wanneer niet door gedetineerden wordt deelgenomen aan activiteiten die voor hen zijn ingepland, zij verplicht kunnen worden om in hun verblijfsruimte te verblijven. Dit geldt ook wanneer een gedetineerde tijdens bezoeken geen bezoek ontvangt. De reden hierachter is dat de gevangenismedewerkers die de activiteiten begeleiden, niet tevens beschikbaar zijn om toezicht te houden op de niet-deelnemende gedetineerden. Een belangrijk kenmerk van het regime van algehele gemeenschap is dat aan de gedetineerden echter wel de mogelijkheid kan worden geboden om buiten hun cel te verblijven tijdens de momenten dat er geen activiteiten worden aangeboden. Verder kunnen gedetineerden worden verplicht om hun maaltijd in hun verblijfsruimte te nuttigen.⁷

Een belangrijk verschil tussen het algehele en het beperkte regime is dat bij het algehele regime de gedetineerden verblijven in een gemeenschappelijke verblijfsruimte. Dit houdt in dat in die verblijfsruimten meer dan één gedetineerde verblijft. Bij het beperkte regime worden

⁶ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 108.

⁷ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 109, 1^e alinea.

gedetineerden geplaatst in een persoonlijke verblijfsruimte. Een persoonlijke verblijfsruimte wil zeggen met uitsluiting van anderen.⁸

Volgens de RSJ betekent de invoering van het systeem van ‘promoveren en degraderen’ dat per 1 maart 2014 is ingevoerd, dat het regime van algehele gemeenschap wordt afgeschaft. Dit is in strijd met artikel 19 van de Pbw.⁹ De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ontkent echter die afschaffing en stelt dat de keuze is gemaakt om reguliere gevangenen slechts te voorzien van regimes van beperkte gemeenschap. Dit is wél toegestaan op grond van artikel 19 van de Pbw.¹⁰ Voornoemd artikel geeft immers de mogelijkheid om een keuze te maken tussen het algehele en het beperkte gemeenschap.¹¹

De inwerkingtreding van de wijziging Regeling Spog bracht direct beklagprocedures met zich mee. Dit was met name te wijten aan het feit dat de bestemmingen van de inrichtingen nog niet waren veranderd tijdens de intreding van de wijziging Regeling Spog. Op 17 maart 2014 werden alle gevangenen met een regime van algehele gemeenschap met terugwerkende kracht tot 1 maart 2014 gewijzigd in gevangenen met een regime van beperkte gemeenschap. In de periode tussen 1 maart 2014 en 17 maart 2014, toen de bestemming niet overeenkwam met het nieuwe dagprogramma, werd er veel geklaagd hierover door gedetineerden die hierdoor in hun belangen werden geschaad. Over de ‘eerste plaatsingen’ heeft de RSJ een aantal uitspraken gedaan. Met de ‘eerste plaatsingen’ wordt bedoeld dat bij de invoering van het beleidskader DBT een tweedeling gemaakt moest worden tussen de gedetineerden die in het basisprogramma en gedetineerden die in het plusprogramma geplaatst moesten worden. Aangezien in de voornoemde uitspraken werd vastgesteld dat de betreffende inrichtingen nog niet waren aangewezen als inrichting met een regime van beperkte gemeenschap ten tijde van plaatsing in het basis- of plusprogramma, zijn alle beroepen hieromtrent door de RSJ gegrond verklaard.¹²

De voorzieningenrechter is het eens met het feit dat de Staatssecretaris op grond van artikel 19 van de Pbw de bevoegdheid heeft om criteria op te stellen waaraan moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor plaatsing in de regimes. Dit mag echter niet betekenen dat plaatsing in het regime van algehele gemeenschap onmogelijk wordt, zoals wel is gebeurd met de wijziging Regeling Spog. Het onmogelijk maken van plaatsing in het regime van algehele gemeenschap betekende feitelijk gezien daarom dat dit regime werd afgeschaft. De voorzieningenrechter oordeelde derhalve dat de afschaffing in strijd was met de Pbw.¹³ De Staat ging echter in beroep bij het Hof, die tot een ander oordeel is gekomen. Doordat het hof ex-nunc oordeelde en het regime van de betreffende inrichtingen met terugwerkende kracht is gewijzigd, werd door het hof bepaald dat de RSJ moet toetsen of het plaatsen van gedetineerden in het plusprogramma automatisch verbonden is aan overplaatsing naar een inrichting met beperkte gemeenschap, in strijd is met artikel 19 van de Pbw. De reden hiervan is dat de RSJ al eerder hierover uitspraak had gedaan. Derhalve is geoordeeld dat gedetineerden in beklag moeten gaan bij de beklagcommissie en waar nodig in beroep moeten gaan bij de RSJ omtrent zaken die betrekking hebben op artikel 8 van de Regeling Spog.¹⁴ In de volgende paragraaf zal de beklag- en beroepsprocedure nader worden toegelicht.

⁸ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, 9. 109, 2^e alinea.

⁹ Brief van RSJ aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ‘*Advies wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen*’, paragraaf 1 en 2.

¹⁰ *Kamerstukken II 2013-2014*, 24 587, nr. 568, paragraaf 2.

¹¹ *Kamerstukken II 2013-2014*, 33 745, bijlage bij nr. 3.

¹² H. Sackers, *Sancties 2016/12*, paragraaf 4.

¹³ R. Den Haag 24 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:3861.

¹⁴ Hof Den Haag 16 december 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3961.

2.1.3 Hoofdstuk XI, art. 60 tot en met 68 Pbw: De beklagprocedure

Al voor de Pbw was ingevoerd bestond de mogelijkheid om te klagen voor gedetineerden. In 1977 was namelijk het beklagrecht al ingevoerd in de Beginselenwet gevangeniswezen (BWG). De bedoeling van het beklagrecht is dat de rechtmatigheid en de kwaliteit van het inrichtingsbeleid kan worden getoetst. Daarnaast draagt het beklagrecht zorg bij dat de tenuitvoerlegging van de straffen op een menswaardige manier geschiedt. Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 42 van de European Prison Rules (hierna: EPR) vermelden tevens dat gedetineerden het recht hebben om over detentieomstandigheden te klagen bij een onafhankelijke instantie. Zoals in hoofdstuk 1 al is gebleken, is de CvT de onafhankelijke instantie die belast is met de klachtenbehandeling op grond van artikel 7 van de Pbw.¹⁵

In hoofdstuk XI, artikelen 60 tot en met 68 van de Pbw, staan regels omtrent het beklag. Gedetineerden hebben de mogelijkheid om in beklag te gaan bij de beklagcommissie over beslissingen die jegens hem door de directeur zijn genomen. De beslissing tot niet-promotie of degradatie staat zodoende open voor beklag. Een verzuim of een weigering om te beslissen wordt eveneens beschouwd als een beslissing van de directeur. Het nemen van een beslissing is verzuimd of geweigerd, wanneer de beslissing niet binnen de wettelijke termijn is genomen. Indien er geen wettelijke termijn aanwezig is, moet het nemen van de beslissing binnen redelijke termijn geschieden. Gedetineerden kunnen niet in beklag gaan over feitelijk handelen dat niet direct is terug te voeren op een beslissing.¹⁶ Het is de taak van de directeur om zorg te dragen dat een gedetineerde zo spoedig mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld om beklag te doen als die wens bij de gedetineerde bestaat. Vorenstaande is geregeld in artikel 60 van de Pbw.

Artikel 61 van de Pbw stelt regels aan het indienen van een klaagschrift. Allereerst moet de gedetineerde zijn klaagschrift indienen bij de beklagcommissie van de inrichting waar de beslissing waar zijn beklag betrekking op heeft, is genomen. Ten tweede dient in het klaagschrift helder te zijn verwoord waarover de gedetineerde klaagt en wat de reden is van zijn beklag.¹⁷ Tot slot geeft dit artikel als vereiste dat de gedetineerde zijn klaagschrift binnen zeven dagen nadat de beslissing waarover hij klaagt is genomen, moet indienen.

Vervolgens wordt op grond van artikel 62 van de Pbw het klaagschrift behandeld door de beklagcommissie. De beklagcommissie bestaat uit drie leden en een secretaris. Indien de klacht een eenvoudige zaak betreft, kan de voorzitter van de beklagcommissie zijn bevoegdheid gebruiken om de klacht enkelvoudig af te doen. Dit betekent dat de zaak wordt afgedaan door alleen de voorzitter van de beklagcommissie.

Zodra een klaagschrift is binnengekomen bij de CvT, stuurt de secretaris een afschrift van het klaagschrift naar de directeur van de inrichting. De directeur dient zo spoedig mogelijk op het klaagschrift te reageren door middel van een verweerschrift. De secretaris zorgt ervoor dat de inlichtingen en opmerkingen van de directeur tevens bij klager terecht komen. Dit is geregeld in artikel 63 van de Pbw. Vervolgens kunnen op grond van artikel 64 van de Pbw zowel de gedetineerden als de directeur hun opmerkingen mondeling toelichten, indien het klaagschrift niet kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. In artikel 65 van de Pbw is geregeld dat de gedetineerde recht heeft op rechtsbijstand.

Op verzoek van klager kan de beroepscommissie, ofwel de RSJ, beslissen om de tenuitvoerlegging van de beslissing waarop de klacht betrekking heeft geheel of gedeeltelijk te schorsen. Dit is geregeld in artikel 66 van de Pbw. De schorsingsbevoegdheid houdt in dat de voorzitter van de RSJ de beslissing van de directeur tijdelijk buiten werking kan stellen. De

¹⁵ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p.147.

¹⁶ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 151.

¹⁷ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 152.

RSJ kan slechts van zijn schorsingsbevoegdheid gebruik maken als daar uitdrukkelijk om wordt verzocht door de gedetineerden.¹⁸

In artikel 67 van de Pbw is geregeld dat de beklagcommissie zo snel mogelijk uitspraak moet doen. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk en moet uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift zijn gebeurd. Deze termijn kan met maximaal vier weken worden verlengd in bijzondere omstandigheden. Wanneer dit het geval is, zullen klager en de directeur hierover geïnformeerd worden. De uitspraak van de beklagcommissie is met redenen omkleed. Daarnaast is het verhoor van de personen door de beklagcommissie onderdeel van de uitspraak in de vorm van een verslag hiervan. De beslissing van de beklagcommissie wordt direct aan klager en de directeur toegezonden of uitgereikt. Klager en de directeur worden daarbij gewezen op de mogelijkheid van het instellen van beroep bij de RSJ.¹⁹

De uitspraak van de beklagcommissie kan de volgende beslissingen bevatten, namelijk gehele of gedeeltelijke: niet-ontvankelijkheidsverklaring van het beklag, ongegrondverklaring van het beklag of gegrondverklaring van het beklag. Wanneer de beklagcommissie oordeelt dat de beslissing van de directeur wordt vernietigd, kan de directeur in de gelegenheid worden gesteld om een nieuwe beslissing te nemen, de beslissing aan te vullen of de beslissing te wijzigen. De beklagcommissie kan echter ook bepalen dat haar uitspraak in de plaats komt van de beslissing van de directeur of dat de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd. Indien de gevolgen van de door de directeur genomen vernietigende beslissing niet meer ongedaan te maken zijn, kan de beklagcommissie bepalen of er enige tegemoetkoming wordt geboden aan klager.²⁰ Vorenstaande is geregeld in artikel 68 van de Pbw.

2.1.4 Hoofdstuk XII Pbw: Beroep tegen de uitspraak van de beklagcommissie

In hoofdstuk XII, artikelen 69 tot en met 71 van de Pbw, staan regels omtrent de beroepsprocedure tegen de uitspraak van de beklagcommissie. Zowel de directeur als klager kunnen bij de beroepscommissie beroep instellen tegen de uitspraak van de beklagcommissie. Het beroep kan ook betrekking hebben op een beslissing over de vaststelling van een eventuele tegemoetkoming, zoals bedoel in artikel 68 lid 7 van de Pbw. De voorschriften van de beklagprocedure komen grotendeels overeen met die van de beroepsprocedure. In artikel 69 lid 3 van de Pbw worden echter wel een paar uitzonderingen vermeld. Zo kan de beroepscommissie bepalen dat de directeur en de klager alleen schriftelijk hun opmerkingen kenbaar mogen maken. Bovendien kunnen ten overstaan van een lid van de beroepscommissie mondelinge opmerkingen worden gemaakt. De klager en de directeur kunnen ook vragen doorgeven die zij aan elkaar wensen te stellen.²¹

Door het indienen van beroep door klager of door de directeur, wordt niet automatisch de uitspraak van de beklagcommissie geschorst. Schorsing vindt slechts automatisch plaats als de beslissing van de beklagcommissie een toekenning van een tegemoetkoming bevat. Wel kan de directeur of de klager de beroepscommissie verzoeken om de tenuitvoerlegging van de beslissing van de beklagcommissie geheel of gedeeltelijk te schorsen. Dit is geregeld in artikel 70 van de Pbw.

Artikel 71 van de Pbw geeft regels omtrent de uitspraak van de beroepscommissie. De uitspraak dient net als bij de beklagcommissie zo snel mogelijk en uiterlijk binnen vier weken te worden gedaan. De beroepscommissie kan in haar uitspraak bepalen dat het beroep niet ontvankelijk is, dat zij het eens is met de uitspraak van de beklagcommissie of dat de uitspraak van de beklagcommissie wordt vernietigd. Wanneer de uitspraak van de beklagcommissie wordt bevestigd, kan de gehele uitspraak worden overgenomen of kunnen de gronden van de

¹⁸ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 154.

¹⁹ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 170 en 171.

²⁰ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 172.

²¹ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 172.

uitspraak worden verbeterd. Als de uitspraak van de beklagcommissie wordt vernietigd dan neemt de beroepscommissie de taken over die de beklagcommissie had behoren te doen. Ten aanzien van de uitspraak van de beroepscommissie gelden dezelfde voorschriften als die van de beklagcommissie.²²

2.2 Penitentiare maatregel

2.2.1 Hoofdstuk 2 Pm: Opperbeheer inrichtingen en regime

Artikel 3 van de Pm geeft nadere invulling aan de verschillende soorten regimes die in inrichtingen worden gevoerd. Zo moet het dagprogramma van de inrichting in de huisregels worden opgenomen. Het dagprogramma heeft betrekking op de tijd tussen uitsluiting in de ochtend en insluiting voor de nacht. In de Pbw worden de hoofdlijnen van de regimes gegeven. Deze regimes zijn uitgewerkt in paragraaf 2.1.2 van dit onderzoeksrapport. Daarnaast is in de Pbw bepaald wat de absolute minima is waar de gedetineerden recht op hebben. Artikel 3 van de Pm vult dit aan met regels over de duur van het dagprogramma en de duur van de activiteiten die bij een bepaald dagprogramma horen.²³ Zo dient het dagprogramma in het regime van algehele gemeenschap minimaal 88 uren per week te duren. Minimaal 48 uren daarvan moeten aan activiteiten en bezoek worden besteed. Voor het dagprogramma in het regime van beperkte gemeenschap geldt dit niet. Hier geldt een minimumaantal uren van 56 aan het dagprogramma per week en minimaal 38 uren hiervan dienen te worden besteed aan activiteiten en bezoek. Rest nog het regime voor extra beveiligde inrichtingen. Het minimumaantal uren voor het dagprogramma per week voor dit regime is 83, waarvan minimaal 18 uren per week aan activiteiten en bezoek moet worden besteed. Voor alle regimes geldt dat de resterende uren worden besteed aan het nuttigen van maaltijden en persoonlijke verzorging.²⁴

De RSJ heeft in zijn advies aan de Staatssecretaris over het afzien van de wijziging Regeling Spog aangevoerd dat de wijziging een versobering van het basisprogramma betekent, omdat gedetineerden meer uren op cel moeten zitten en er weinig aandacht wordt besteed aan re-integratie. De Staatssecretaris was het hier echter niet mee eens en heeft dit weerlegd. In het basisprogramma wordt 43 uren per week aan activiteiten besteed, wat aanzienlijk meer is dan de minimumnorm van 18 uren die is gesteld in artikel 3 PM. Ook in het basisprogramma wordt een detentie- en re-integratieplan (hierna: D&R-plan) opgesteld voor iedere gedetineerde en wordt door middel van motiverende bejegening en korte interventies gestreefd naar het motiveren van gedetineerden om te veranderen. Oftewel, er wordt in het basisprogramma wel degelijk aandacht besteed aan re-integratie volgens de Staatssecretaris.²⁵ Meer informatie over het D&R-plan volgt in paragraaf 2.3.1 van dit onderzoeksrapport.

2.3 Regeling Selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (Regeling Spog)

In de regeling Spog zijn criteria opgesteld door onze Minister waaraan gedetineerden moeten voldoen om voor plaatsing in een inrichting of een afdeling, inhoudende een zeer beperkt beveiligd, beperkt beveiligd of normaal beveiligd, in aanmerking te komen. De mate van beveiliging van inrichtingen of afdelingen daarvan zijn eerder besproken in paragraaf 2.1.1 van dit onderzoeksrapport.

In verband met de invoering van het systeem van 'promoveren en degraderen' van het beleidskader DBT is de regeling Spog op 10 februari 2014 gewijzigd. Zo zijn in hoofdstuk I,

²² Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 173.

²³ Nota van toelichting, Penitentiare maatregel, p. 24.

²⁴ Nota van toelichting, Penitentiare maatregel, p. 25.

²⁵ H. Sackers, *Sancties 2016/12*, paragraaf 3.

artikel 1, onder i, j, k en l van deze regeling een aantal onderdelen toegevoegd die hierop betrekking hebben. Die toevoeging luidt als volgt:

i. Basisprogramma: het in een inrichting aangeboden dagprogramma;

j. Plusprogramma: het in een gevangenis aangeboden dagprogramma bestaande uit de onderdelen van het basisprogramma, aangevuld met extra onderwijs faciliteiten, gekwalificeerde arbeid of arbeid met meer vrijheden, gedragsinterventies, extra re-integratieactiviteiten alsmede de mogelijkheid om het tijdstip van deelname aan bepaalde activiteiten te geven;

k. Promotie: beslissing tot het plaatsen van een gedetineerde in een plusprogramma op grond van goed gedrag van de gedetineerde;

l. Degradatie: beslissing tot intrekking van promotie.'

2.3.1 Hoofdstuk Ia, art. 1b t/m 1e Regeling Spog: Promoveren en degraderen

Vervolgens is er na hoofdstuk I. Algemene bepalingen een hoofdstuk toegevoegd met als titel Hoofdstuk Ia. Promoveren en degraderen. Zoals de titel al aan geeft, heeft dit hoofdstuk betrekking op het systeem van 'promoveren en degraderen'. Hieronder zal dit hoofdstuk worden geanalyseerd.

Artikel 1b Regeling Spog: Gedetineerden die kunnen promoveren en degraderen

Dit artikel geeft aan dat het systeem van 'promoveren en degraderen' niet geldt voor gedetineerden die een Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (hierna: ISD) opgelegd hebben gekregen. Tevens moet die maatregel onherroepelijk zijn opgelegd. Dit betekent dat die maatregel vast staat en de gedetineerden hiertegen niet meer in bezwaar of beroep kunnen. De ISD-maatregel wordt opgelegd indien de verdachte tenminste drie keer onherroepelijk tot een straf of maatregel is veroordeeld wegens een misdrijf in de vijf jaar voorafgaand aan het door hem begane feit. Daarnaast moet de veiligheid van personen of goederen de oplegging van de maatregel noodzakelijk maken.²⁶

Alle gedetineerden die niet vallen onder de doelgroep zoals bedoeld in artikel 1b, starten hun detentie in het basisprogramma. Het doel van het basisprogramma is om met gedetineerden een D&R-plan op te stellen en om de gedetineerden te motiveren om te stoppen met criminele activiteiten. Op die manier komen zij namelijk in aanmerking om te promoveren naar het plusprogramma. Elke gedetineerde krijgt hulp bij zijn motivatie van een mentor die hem tevens een terugkoppeling geeft op zijn gedrag. Het dagprogramma bestaat uit activiteiten die staan benoemd in hoofdstuk VIII van de Pbw, namelijk recreatie, luchten en arbeid. In het basisprogramma wordt tevens aandacht besteed aan terugkeeractiviteiten (hierna: Tra) die ervoor zorgen dat gedetineerden gemotiveerd worden om hun re-integratie succesvol te laten verlopen. Er zijn vijf leefgebieden waarop die Tra betrekking hebben, namelijk: werk en inkomen, zorg, huisvesting, schulden en identiteit. Verder hebben gedetineerden in het basisprogramma geen recht op een avond- en weekendprogramma. De gedetineerden worden in de tijd tussen de activiteiten ingesloten. Net als in het plusprogramma, wordt in het basisprogramma tevens aandacht besteed aan re-integratie. Dit wordt gedaan door middel van re-integratieactiviteiten die in het basisprogramma nog beperkt zijn tot motiverende activiteiten. Gedetineerden gaan in gesprek met hun mentor en worden door hen gestimuleerd om deel te nemen aan het plusprogramma. Op die manier worden ze motiverend bejegend. Voor meer informatie over motiverende bejegening wordt verwezen naar paragraaf 3.3.4 van dit onderzoeksrapport. Wanneer de gedetineerde weigert mee te werken aan modules van het basisprogramma, zal hij niet in aanmerking komen voor promotie naar het plusprogramma. De gedetineerde laat daarmee namelijk niet zien dat hij gemotiveerd is. In het basisprogramma wordt 43 uur per week aan activiteiten besteed en wordt zowel in inrichtingen als in huizen van

²⁶ <https://www.om.nl/onderwerpen/straffen-maatregelen/maatregel-inrichting/>

bewaring aangeboden. In bijlage 1 van dit onderzoeksrapport is te zien hoeveel uur aan welke activiteiten wordt besteed in het basisprogramma. Onder de term inrichtingen vallen inrichtingen met de bestemming gevangenis.²⁷

In het plusprogramma wordt 48 uur per week aandacht besteed aan activiteiten. Ook hiervan is een schema opgenomen in bijlage 1 van dit onderzoeksrapport. In dit programma worden gedetineerden extra ondersteund bij hun re-integratie. Het plusprogramma en het basisprogramma bestaan uit dezelfde onderdelen. In het plusprogramma zijn bepaalde onderdelen echter meer gericht op vaardigheden en gedragsverandering die nodig zijn voor een succesvolle re-integratie in plaats van op motivatie. Onder vaardigheden vallen Tra, onderwijs en arbeid. Verder worden in het plusprogramma sommige activiteiten vaker aangeboden. Arbeid in het plusprogramma is vaak van een hoger niveau dan in het basisprogramma. Daarnaast bevat het plusprogramma meer vrijheden en kan er onderwijs worden toegewezen voor het vinden van een baan. Afhankelijk van de omvang van het strafrestant is het mogelijk om gedetineerden uit het plusprogramma te plaatsen in een zeer beperkt beveiligde inrichting of afdeling. Dit geldt echter niet voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen.

De inhoud van zowel het basisprogramma als het plusprogramma dient in de huisregels van de inrichtingen te worden opgenomen.²⁸ Dit is geregeld in artikel 3 van de Pm, zoals al eerder is vermeld in paragraaf 2.2.1 van dit onderzoeksrapport.

Artikel 1c Regeling Spog: Het detentie- en re-integratieplan

Bovenstaand artikel bepaalt dat een D&R-plan is gericht op een goede voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. Voor een geslaagde terugkeer in de samenleving is het bovenal belangrijk dat de gedetineerde inzet toont. Binnen 13 dagen na binnenkomst in een gevangenis of een huis van bewaring (hierna: HvB), wordt er een conceptversie opgesteld van het D&R-plan van de gedetineerde. Vervolgens wordt binnen 4 weken na binnenkomst de conceptversie besproken in het Multi Disciplinair Overleg (hierna: MDO), waarna er een definitief D&R-plan wordt vastgesteld. De eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, zijn motivatie en zijn gedrag worden hierin benadrukt. Het D&R-plan kan wanneer dat nodig is worden aangepast of aangevuld. Verder wordt in het plan ook opgenomen wat er van de gedetineerde verwacht wordt en wat er is afgesproken met de gedetineerde omtrent zijn re-integratie. Zoveel mogelijk in overleg met de gedetineerde worden in het plan tevens de doelen opgesteld. Die doelen moeten afkomstig zijn van ketenpartners of van het MDO van de inrichting waar de gedetineerde verblijft.²⁹ Door middel van de training Kies voor Verandering (hierna: KvV) stelt de gedetineerde zelf een persoonlijk plan op om te stoppen met criminaliteit. Dit plan dient tevens onderdeel te zijn van het D&R-plan. Er kan om advies worden gevraagd over noodzakelijke gedragsinterventies bij de reclassering. Daarnaast kan ook het personeel van de inrichting tijdens het MDO doelen en acties toevoegen aan het D&R-plan. Voordat het plan in het MDO wordt vastgesteld, vindt er een bespreking van het plan plaats met de gedetineerde.

In elke gevangenis en in elk HvB is het MDO actief. De organisatie van het MDO is niet in elke inrichting hetzelfde. Wel moet de samenstelling van het MDO in elke inrichting in ieder geval bestaan uit het afdelingshoofd als voorzitter van het MDO, een medewerker van de afdeling detentie en re-integratie, een penitentiaire inrichting werker (hierna: piw'er), een medewerker van de afdeling Bibliotheek, Onderwijs, Sport en kunstzinnige vorming (BOS) en een medewerker van de medische dienst. Sinds 1 januari 2017 bestaat BOS echter niet meer. De

²⁷ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 12 en 13.

²⁸ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 13.

²⁹ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 11.

diverse onderdelen zijn ondergebracht bij andere afdelingen. Naast deze personen is er de mogelijkheid om tevens een psycholoog onderdeel uit te laten maken van het MDO. Aangezien ervan uit mag worden gegaan dat het MDO in staat is om zelf psychologische hulp aan te vragen wanneer een bepaald individueel geval dit noodzakelijk acht, is de toevoeging van een psycholoog aan het MDO niet verplicht. Dit geldt echter niet als het MDO verbonden is aan de afdeling Extra Zorgvoorziening of Inkomstenafdeling. In dat geval dient er wel een psycholoog aan het MDO te worden gevoegd.

Eén keer per zes weken moet een gedetineerden besproken worden in het MDO. Indien het noodzakelijk is, zal een gedetineerde vaker worden besproken. De directeur beslist of een gedetineerde wel of niet wordt gepromoveerd of gedegradeerd. Dit wordt gedaan op grond van het advies afkomstig van het MDO dat is gebaseerd op het D&R-plan.³⁰

Artikel 1d Regeling Spog: Beslissing tot promoveren en degraderen

Zoals in artikel 1d regeling Spog duidelijk wordt, is voor promotie van het basisprogramma naar het plusprogramma vereist dat de gedetineerde goed gemotiveerd is en voldoende inzet toont om zijn re-integratiedoelen te bereiken. De directeur van de betreffende inrichting heeft beheersbevoegdheid en beslist daarom over promotie en degradatie. Bij deze beslissing wordt de directeur geadviseerd door het MDO. Om te meten of de gedetineerde gemotiveerd is, wordt gebruikt gemaakt van een toetsingskader, te weten het stoplichtmodel. De werkwijze die hierin is ontwikkeld, maakt het mogelijk om promotie of degradatie te onderbouwen. Het stoplichtmodel is bij dit onderzoeksrapport gevoegd in bijlage 2. In deze bijlage is een schema te zien waarin onderscheid is gemaakt in groen gedrag (goed gedrag), oranje gedrag ('dit kan beter' gedrag) en rood gedrag (ongewenst gedrag). Bij elk gedrag komen vervolgens dezelfde onderdelen aan bod, namelijk: veiligheid en beveiliging, zorg en begeleiding en re-integratie en resocialisatie. Er wordt in deze schema's per onderdeel een voorbeeld gegeven.

Als een gedetineerde wil promoveren naar het plusprogramma dan dient hij in beginsel op alle onderdelen in het schema die vallen onder groen gedrag, positief te scoren gedurende zes weken. De termijn van zes weken vangt aan zodra de gedetineerde binnenkomt in de P.I. Als één van de onderdelen onder groen gedrag door de gedetineerde wordt verzaakt dan wordt hij gedegradeerd naar het basisprogramma. De directeur beschikt over een beoordelingsvrijheid omtrent de beslissing tot degraderen. Bij de beslissing tot degraderen dient de directeur de periode vast te stellen hoe lang een gedetineerde opnieuw groen gedrag moet laten zien om voor promotie in aanmerking te komen.

Oranje gedrag, oftewel 'dit kan beter' gedrag, kan worden beschouwd als een waarschuwing. Als de gedetineerde na een waarschuwing te hebben gekregen opnieuw oranje gedrag vertoont, kan hij worden gedegradeerd naar het basisprogramma. Rood gedrag leidt in beginsel wél onmiddellijk tot degradatie.

De directeur beoordeelt het gedrag van de gedetineerde en bepaalt de consequenties. Is de directeur van mening dat de gedetineerde nog niet voldoet aan de norm van het plusprogramma, dan wordt in het MDO besproken op welke manier de gedetineerde het beste ondersteund kan worden zodat hij zich gaat gedragen volgens het groene gedrag. De begeleidende taak hiervan ligt bij de mentor van de gedetineerde, maar ook het overig personeel dat de gedetineerde begeleidt bij activiteiten, heeft hier een belangrijke rol.³¹

Artikel 59 van de Pbw benoemt het recht op inzage in een dossier. Een gedetineerde heeft derhalve het recht om na te gaan wat er over hem is beslist in de MDO-rapportage. Iedere

³⁰ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 12.

³¹ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 13 en 14.

gedetineerde moet namelijk kunnen beschikken over specifieke penitentiaire voorschriften die betrekking op hem hebben.³²

Tegen een beslissing tot zowel degradatie als promotie staat beklag open bij de beklagcommissie. Tegen de uitspraak van de beklagcommissie kan zowel de gedetineerde als de directeur in beroep gaan bij de RSJ. Voor de beklag- en beroepsprocedure wordt verwezen naar paragraaf 2.1.3 en 2.1.4 van dit onderzoeksrapport. De gedetineerde dient op de hoogte te worden gesteld dat hij de mogelijkheid heeft om een klaagschrift in te dienen op grond van artikel 58 van de Pbw.³³

Artikel 1e. Uitgesloten van promotie of het plusprogramma

In artikel 1e van de regeling Spog wordt duidelijk welke gedetineerden niet in aanmerking komen voor promotie naar het plusprogramma. Ten eerste zijn dit veelplegers die zijn geplaatst in een inrichting voor stelselmatige daders. Daarnaast komen gedetineerden die zich schuldig maken aan het plegen of het medeplegen van een misdrijf en daarvoor worden vervolgd en veroordeeld, tevens niet in aanmerking voor promotie naar het plusprogramma. Dit geldt ook voor gedetineerden die zijn geplaatst in een Justitieel Medisch Centrum (JMC). Voor deze gedetineerden geldt namelijk een apart dagprogramma. Tot slotte zijn uitgesloten van promotie gedetineerden die geplaatst zijn in een uitgebreid beveiligde inrichting of afdeling, extra beveiligde inrichting of een terroristen afdeling. Voor deze gedetineerden geldt uitsluitend het basisprogramma, aangezien de aard van hun detentie geen grotere vrijheden toelaat.³⁴

In het artikel van M. Boone en W. van Hattum³⁵ is kritiek geuit op het systeem van 'promoveren en degraderen'. De strafuitvoering moet volgens artikel 2 lid 2 van de Pbw gericht zijn op de terugkeer in de samenleving. Oftewel, alle gedetineerden, waaronder ook langgestraften, moeten geschikt worden gemaakt om in de vrije samenleving terug te keren. Dit wordt ook wel het resocialisatiebeginsel genoemd. Niet alleen in de Pbw komt dit beginsel tot uitdrukking, ook in artikel 10 lid 3 van het Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR), in artikel 6 van de EPR en in de Recommendations van de Raad van Europa wordt dit beginsel benoemd. Volgens voornoemde auteurs wordt dit beginsel door de invoering van het systeem van 'promoveren en degraderen' aan banden gelegd, omdat resocialisatie hierdoor afhankelijk wordt van het gedrag van de gedetineerde. Op die manier komen slechts gedetineerden die zichtbaar goed gedrag vertonen in aanmerking om te worden geplaatst in het plusprogramma, omdat niet alle gedetineerden in staat zijn te voldoen aan de vereisten die zijn verbonden aan 'groen' gedrag. Denk hierbij aan gedetineerden met een stoornis of een gebrekkige ontwikkeling. Ondanks dat in artikel 1 lid 4 van de Regeling Spog is geregeld dat gedetineerden die leiden aan een ziekelijke stoornis of een verstandelijke beperking niet op alle onderdelen 'groen' gedrag hoeven te scoren, worden volgens Boone en Van Hattum alsnog groepen gedetineerden buitengesloten om deel te nemen aan resocialiserende activiteiten.

Dezelfde gronden als die hierboven worden genoemd, werden door de RSJ gebruikt in het advies aan de Staatssecretaris om af te zien van de wijziging van de regeling Spog. De Staatssecretaris was er echter van overtuigd dat een gedetineerde zelf verantwoordelijk is voor een geslaagde terugkeer in de maatschappij. Daarbij is van belang dat een gedetineerde aan moet kunnen tonen dat hij in staat is om in zichzelf te investeren. Laat een gedetineerde dit zien met zijn gedrag en inspanningen, dan komt hij in aanmerking om deel te nemen aan het plusprogramma. Het standpunt van de RSJ dat niet alle gedetineerden bereid zijn 'groen' gedrag te vertonen en te promoveren naar het plusprogramma, wordt door de Staatssecretaris

³² Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 143.

³³ Handboek rechtspositie gedetineerden, Den Haag, SDU, 2006, p. 145.

³⁴ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 17.

³⁵ M. Boone en W. van Hattum, 'Promoveren en degraderen' van gedetineerden', NJB 2014.

weerlegt. Er wordt namelijk extra begeleiding en ondersteuning geboden aan een gedetineerde als blijkt dat er bij de betreffende gedetineerde onmogelijkheden bestaan.³⁶

2.3.2 Hoofdstuk II Regeling Spog: Beveiligingsniveau

In artikel 15 van de Pbw is geregeld in welke soort inrichting of afdeling een gedetineerde wordt geplaatst in verband met de tenuitvoerlegging van zijn vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. De Pbw kent vijf soorten beveiligingsniveaus die in artikel 13 van voornoemde wet staan vermeld. Deze beveiligingsniveaus luiden als volgt: zeer beperkt beveiligd, beperkt beveiligd, normaal beveiligd, uitgebreid beveiligd of extra beveiligd.³⁷ Aangezien het zeer beperkt beveiligd-, het beperkt beveiligd- en het normaal beveiligd niveau van toepassing kunnen zijn op het beleidskader DBT, zullen slechts de artikelen van dit hoofdstuk die betrekking hebben op deze niveaus, worden geanalyseerd.

Artikel 2 Regeling Spog: Zeer beperkt beveiligde inrichting of afdeling

In artikel 2, lid 1 van de Regeling Spog worden voorwaarden genoemd waaraan gedetineerden moeten voldoen om in aanmerking te komen voor plaatsing in een zeer beperkt beveiligde inrichting of afdeling. In lid 2 van hetzelfde artikel staat geregeld wanneer gedetineerden niet in aanmerking komen voor plaatsing in een zeer beperkt beveiligde inrichting of afdeling. In verband met de wijziging van de Regeling Spog en de invoering van het systeem van 'degraderen en promoveren', is in lid 1 van voornoemde artikel de voorwaarde toegevoegd dat de gedetineerde gepromoveerd moet zijn naar het plusprogramma. Om dezelfde reden zijn in lid 2 van dit artikel gedetineerden toegevoegd die zijn geplaatst in het basisprogramma of ten aanzien van wie is besloten dat een degradatie naar het basisprogramma plaatsvindt. Wanneer een gedetineerde die is geplaatst in een zeer beperkt beveiligde inrichting, wordt gedegradeerd, betekent die degradatie dat hij zal worden overgeplaatst naar een normaal beveiligde inrichting of afdeling. Zodra de gedetineerde is overgeplaatst naar een normaal beveiligde inrichting zal hij wederom goed gedrag moeten vertonen gedurende maximaal zes weken om weer in aanmerking te komen voor promotie.³⁸

Artikel 3 Regeling Spog: Beperkt beveiligde inrichting of afdeling

In lid 1 van bovenstaand artikel is geregeld welke gedetineerden in aanmerking komen voor plaatsing in een beperkt beveiligde inrichting of afdeling. In lid 2 staat vervolgens welke gedetineerden niet in aanmerking komen voor plaatsing in een beperkt beveiligde inrichting of afdeling. In dit artikel zijn tevens voorwaarden toegevoegd aan zowel lid 1 als lid 2 in verband met de invoering van het systeem van 'promoveren en degraderen'. Een nieuwe voorwaarde voor plaatsing in bovengenoemd beveiligingsniveau is dat de gedetineerde moet zijn gepromoveerd naar het plusprogramma. Aan lid 2 is toegevoegd dat gedetineerden die verblijven in het basisprogramma of die zijn teruggeplaatst naar het basisprogramma, niet in aanmerking komen voor plaatsing in een beperkt beveiligde inrichting of afdeling. Net als in artikel 2 van de Regeling Spog geldt ook hier dat wanneer een gedetineerde wordt gedegradeerd naar het basisprogramma, hij moet worden overgeplaatst naar een normaal beveiligde inrichting of afdeling.³⁹

³⁶ H. Sackers, *Sancties 2016/12*, paragraaf 3.

³⁷ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 14.

³⁸ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 17.

³⁹ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 18.

Artikel 4 Regeling Spog: Normaal beveiligde inrichting of afdeling

Uit de artikelen van de Regeling Spog, die hierboven staan geciteerd, valt af te leiden dat slechts in een normaal beveiligde inrichting sprake is van het basis- en het plusprogramma. Gedetineerden worden in beginsel geplaatst in het basisprogramma en dus in een normaal beveiligde inrichting, tenzij er een reden is dat de gedetineerde moet worden geplaatst in een inrichting of afdeling met een ander beveiligingsniveau. Zoals al eerder duidelijk werd is voor plaatsing in een zeer beperkt beveiligde of een beperkt beveiligde inrichting of afdeling vereist dat de gedetineerde is gepromoveerd naar het plusprogramma.⁴⁰

2.3.3 Hoofdstuk III Regeling Spog: Regimes

Zoals in artikel 19, lid 1 van de Pbw, dat in paragraaf 2.1.2 van dit onderzoeksrapport reeds is toegelicht, is gebleken, vindt de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf of vrijheidsbenemede maatregel plaats in algehele of beperkte gemeenschap. Daarnaast is het tevens mogelijk om geplaatst te worden in een individueel regime. Van dit regime is echter geen sprake bij het systeem van 'promoveren en degraderen'. Derhalve wordt in deze paragraaf slechts de artikelen uitgewerkt die betrekking hebben op het algehele en het beperkte regime.

Artikel 7 en 8 Regeling Spog: Regime van algehele en beperkte gemeenschap

Uit artikel 7 van de Regeling Spog blijkt dat in het regime van algehele gemeenschap slechts gedetineerden kunnen worden geplaatst die deelnemen aan het plusprogramma. Voorwaarden voor het in aanmerking komen voor het regime van algehele gemeenschap is namelijk dat gedetineerden moeten zijn geplaatst in een beperkt beveiligde of een zeer beperkt beveiligde inrichting. Vervolgens is deelname aan het plusprogramma een vereiste om in aanmerking te komen voor plaatsing in een beperkt beveiligde of een zeer beperkt beveiligde inrichting.

In artikel 8 van de Regeling Spog wordt duidelijk dat in het regime van beperkte gemeenschap zowel gedetineerden in het basisprogramma als gedetineerden in het plusprogramma kunnen worden geplaatst. Er is hier sprake van een normaal beveiligde inrichting, aangezien gedetineerden in het basisprogramma niet in aanmerking komen voor plaatsing in een beperkt beveiligde inrichting of een zeer beperkt beveiligde inrichting. Het plaatsen van gedetineerden in het basisprogramma en gedetineerden in het plusprogramma op één afdeling maakt het mogelijk dat gedetineerden in het basisprogramma worden gestimuleerd om goed gedrag te vertonen en op die manier in aanmerking te komen voor promotie naar het plusprogramma. Gedetineerden die deelnemen aan het plusprogramma en zijn geplaatst in een regime van beperkte gemeenschap, krijgen meer vrijheden dan gedetineerden die in hetzelfde regime zijn geplaatst maar die deelnemen aan het basisprogramma.⁴¹

⁴⁰ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 14.

⁴¹ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 15.

2.3.4 Artikel II en III Wijziging Regeling Spog in verband met invoering degraderen en promoveren

In vorenstaande artikelen is de inwerkingtreding van de wijziging van de Regeling spog geregeld in verband met de invoering van het systeem van 'promoveren en degraderen'. Artikel III geeft aan dat de inwerkingtreding geschiedt op 1 maart 2014. Meer informatie over de inwerkingtreding van deze wijziging zal worden gegeven in paragraaf 3.2 van dit onderzoeksrapport.

2.4 Jurisprudentie RSJ

Er zijn verschillende uitspraken van de Raad voor Straftoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) die aanvullende eisen verbinden aan het systeem van 'promoveren en degraderen'. Per eis zal een toelichting volgen. Daarnaast is een overzicht van de belangrijkste uitspraken van de RSJ opgenomen in bijlage 3 van dit onderzoeksrapport. In dat overzicht is te zien welke eisen terugkomen in welke uitspraken.

2.4.1 Aanvullende eisen van de RSJ

Verantwoordelijk voor eigen re-integratie: Deze eis van de RSJ houdt in dat de grondslag voor degradatie wordt gevormd door de mate van verantwoordelijkheid die de gedetineerde toont voor zijn eigen re-integratie. Daarmee wordt bedoeld dat niet elk ongewenst gedrag hoeft te betekenen dat de gedetineerde niet meewerkt aan zijn re-integratie. In artikel 1d lid 3 van de regeling Spog is geregeld dat wanneer de gedetineerde op een of meer van de onderdelen van goed gedrag verzaakt, de directeur het besluit kan nemen om de gedetineerde te degraderen naar het basisprogramma. De RSJ vult deze regeling aan met de eis dat de directeur daarbij wel een afweging dient te maken.

Geen incident, maar structureel gedrag: Bij een beslissing tot degradatie dient het structurele gedrag van de gedetineerde te worden betrokken. Wanneer een beslissing tot degradatie is gebaseerd op één enkel incident dan is die beslissing onrechtmatig aangezien in dat geval geen sprake is van structureel ongewenst gedrag. Een incidentele terugval wordt in bijlage 1 van de regeling Spog⁴² gezien als oranje gedrag. Volgens de RSJ is het onredelijk en onbillijk dat oranje gedrag dan wel rood gedrag direct leidt tot degradatie naar het basisprogramma. Bij oranje gedrag dient de directeur ten minste te overwegen om de gedetineerde te waarschuwen.

Belangenafweging, inclusief goed gedrag (motiveringsbeginsel): Er dient een kenbare belangenafweging van de directeur plaats te vinden alvorens wordt beslist tot degradatie van de gedetineerde. Dit betekent dat ook de onderdelen van goed gedrag moeten worden benoemd. De ernst van het gedrag van de gedetineerde moet afgewogen worden tegen het voorgaande gedrag. Dit geldt ook indien duidelijk is dat een gedetineerde totaal geen verantwoordelijkheid toont voor zijn re-integratie. Ook dan dient de directeur dus een inzichtelijke belangenafweging te maken waarbij tevens overige gedrag wordt betrokken. Dit geldt overigens ook wanneer de directeur besluit een gedetineerde niet te promoveren.

Belang rapportage: De belangenafweging die ten grondslag ligt aan de beslissing tot degradatie of niet-promotie, dient schriftelijk en inzichtelijk te worden vastgelegd. Dit is door de RSJ vastgelegd, omdat een beslissing tot degradatie ingrijpende gevolgen heeft voor de gedetineerde. Daarnaast is deze vastlegging ook van belang voor de door de beklag- en beroepscommissie, omdat zij achteraf de beslissing tot degradatie of promotie moeten kunnen toetsen. Deze manier van vastlegging geldt altijd, ongeacht of eerder een promotiebesluit

⁴² Bijlage 2: Het stoplichtmodel

aanwezig is geweest bij de betreffende gedetineerde. De directeur dient tevens in zijn schriftelijke mededeling aan de gedetineerde melding te maken van het structurele gedrag van de gedetineerde.

Oranje of rood: In de beslissing van de directeur moet het gedrag van de gedetineerde gekwalificeerd zijn als "dit kan beter" gedrag (oranje) of ongewenst gedrag (rood). Oftewel, er dient een keuze te worden gemaakt of het verweten gedrag valt onder 'rood' of 'oranje' gedrag.

Hieronder volgen de belangrijkste uitspraken van de RSJ waarin de bovengenoemde aanvullende eisen worden verduidelijkt.

RSJ 10 november 2014, nr. 14/1918/GA

In deze uitspraak is de klager gedegradeerd naar het basisprogramma vanwege het feit dat hem een disciplinaire straf is opgelegd wegens fysiek geweld. Bij de beslissing tot degradatie is geen afweging gemaakt door de directeur. De verstoring van de veiligheid in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming is de grondslag voor het opleggen van een disciplinaire straf. Aangezien klager fysiek geweld heeft gebruikt, is hem rechtmatig een disciplinaire straf opgelegd. De grondslag voor degradatie naar het basisprogramma is daarentegen de mate van verantwoordelijkheid die de gedetineerde toont voor zijn eigen re-integratie. Uit het ongewenste gedrag van klager, namelijk het toepassen van fysiek geweld, valt niet af te leiden dat hij niet meewerkt aan zijn re-integratie. Er is dus wel een grondslag voor het opleggen van een disciplinaire straf, maar niet voor degradatie naar het basisprogramma. Niet ieder ongewenst gedrag houdt namelijk in dat klager niet meewerkt aan zijn re-integratie. Naast de feiten en omstandigheden van het ongewenste gedrag, had de directeur tevens het structurele gedrag van klager mee moeten wegen in zijn beslissing, waarbij alle onderdelen van goed gedrag meegenomen worden. Derhalve had klager in dit geval niet gedegradeerd mogen worden.

RSJ 16 maart 2015, 14/3222/GA

In deze uitspraak is de betreffende klager wegens positieve scores bij urinecontroles, gedegradeerd naar het basisprogramma. Klager heeft voor de positieve urinecontroles tevens een disciplinaire straf opgelegd gekregen. Er is hier volgens klager sprake van een dubbele bestraffing. In het basisprogramma worden gedetineerden vaak ingesloten op cel. Derhalve is volgens klager het basisprogramma enigszins te vergelijken met opsluiting in eigen cel als disciplinaire straf en is er dus sprake van een dubbele bestraffing. De beroepscommissie heeft echter geoordeeld dat de degradatie van klager niet als disciplinaire straf kan worden beschouwd. Klager is namelijk niet gedegradeerd vanwege verstoring van de orde en veiligheid binnen de inrichting dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, wat de grondslag is voor een disciplinaire straf. Klager is gedegradeerd omdat hij in april 2014 en in juni 2014 positief heeft gescoord op het gebruik van softdrugs bij een urinecontrole. Meerdere positieve urinecontroles binnen 3 maanden is een reden voor degradatie (RSJ 14/2601/GA). Bij dit degradatiebesluit is echter geen belangenafweging gemaakt tussen het ongewenste gedrag van klager en zijn structurele gedrag, waaronder ook zijn positieve gedrag, aangezien het positieve gedrag van klager überhaupt niet is besproken. Dit terwijl in het D&R-plan van klager zeker sprake was van positief gedrag. Daarnaast is er geen rapportage van het MDO overgelegd, waardoor geen sprake is van een inzichtelijke belangenafweging. Hierdoor is het onvoldoende duidelijk geworden voor de beroepscommissie dat klager onvoldoende verantwoordelijkheid heeft genomen voor zijn re-integratie. Daarnaast heeft de directeur niet aangegeven of het door klager begane gedraging is aan te merken als 'oranje gedrag' of 'rood gedrag'. Gelet op bovenstaande is de beroepscommissie van oordeel dat het degradatiebesluit onzorgvuldig tot stand is gekomen. Derhalve is klager onrechtmatig gedegradeerd.

De aanvullende eisen aan het systeem van ‘promoveren en degraderen’, die voortvloeien uit diverse uitspraken van de RSJ, zijn in de uitspraak van RSJ 19 januari 2016, met kenmerk 15/3498/GA samengevat. Die samenvatting luidt als volgt:

‘Onder meer in de uitspraken RSJ 10 november 2014, 14/1918/GA en RSJ 16 maart 2015, 14/3222/GA heeft de beroepscommissie bepaald dat de grondslag voor degradatie de (mate van) verantwoordelijkheid is die de gedetineerde toont voor zijn re-integratie. Niet elk ongewenst gedrag hoeft tevens in te houden dat klager niet meewerkt aan zijn re-integratie. Voorkomen moet worden dat een gedetineerde op een incidentele gedraging wordt beoordeeld. De directeur dient daarom bij zijn beslissing tot degradatie een belangenafweging te maken, waarbij het “oranje gedrag” dan wel het “rode gedrag” van de gedetineerde wordt afgezet tegen het structurele gedrag, waaronder al het “groene gedrag”. Uit die belangenafweging dient duidelijk te blijken waarom het “oranje gedrag” dan wel “rode gedrag” van de gedetineerde, gezien in het licht van voormeld uitgangspunt, dient te leiden tot degradatie. Die belangenafweging dient, vanwege de ingrijpende gevolgen van die beslissing voor de gedetineerde, maar ook vanwege de toetsbaarheid van die beslissing achteraf door de klager- en beroepscommissie, inzichtelijk te zijn en schriftelijk te worden vastgelegd.’

Overplaatsing gedetineerden: Bovenstaande aanvullende eisen van de RSJ gelden bij elk degradatiebesluit. Er is echter nog een eis die volgt uit de uitspraken van de RSJ, maar die slechts in bepaalde situaties van toepassing is, namelijk wanneer een gedetineerde wordt overgeplaatst van een HvB naar een gevangenis of van een gevangenis naar een andere gevangenis. Ten eerste volgt uit de uitspraak van de RSJ van 9 augustus 2016 met kenmerk 16/0908/GA dat in een HvB voor een groot gedeelte de selectie plaatsvindt van gedetineerden die promoveren. In een HvB wordt het D&R-plan opgesteld en wordt op grond van scores op de gedragsonderdelen van het stoplichtmodel bepaald of een gedetineerde bij overplaatsing naar het gevangenisregime moet worden geplaatst in het basisprogramma of in het plusprogramma. De invulling daarvan wordt gerealiseerd in de gevangenis. Bij zowel overplaatsing van een HvB naar een gevangenis als bij overplaatsing van een gevangenis naar een andere gevangenis heeft de directeur de taak om bij binnenkomst van de gedetineerde in de gevangenis te beslissen of hij in het basisprogramma dan wel in het plusprogramma wordt geplaatst. Uit de uitspraak van de RSJ van 28 november 2016 met kenmerk 16/2548/GA, volgt dat de directeur bij die beslissing de detentieduur en het gedrag van de gedetineerde in de vorige inrichting moet betrekken.

2.5 Deelconclusie

Zoals is gebleken, is in voorliggend hoofdstuk het juridisch kader van het systeem van ‘promoveren en degraderen’ van het beleidskader DBT uiteengezet. Er is antwoord gegeven op de eerste deelvraag die luidt als volgt: Wat is er in de wet- en regelgeving en jurisprudentie geregeld omtrent het beleidskader DBT? Hieronder volgt een korte samenvatting van de belangrijkste regels.

Het beleidskader DBT wordt doorgevoerd in inrichtingen of afdelingen met een zeer beperkt beveiligingsniveau, een beperkt beveiligingsniveau of een normaal beveiligingsniveau. Voor de eerste twee genoemde niveaus geldt de voorwaarde dat de gedetineerde moet zijn geplaatst in het plusprogramma. Als een gedetineerde in het basisprogramma verblijft of wordt gedegradeerd naar het basisprogramma dan zal hij worden geplaatst in een inrichting of afdeling met een normaal beveiligingsniveau. Verder bestaan het regime van beperkte gemeenschap en het regime van algehele gemeenschap waarin een gevangenisstraf wordt uitgezeten. Slechts in een inrichting of afdeling met een (zeer) beperkt beveiligingsniveau is er sprake van het regime van algehele gemeenschap.

Bij zowel het plus- als het basisprogramma, in een inrichting met een normaal beveiligingsniveau, geldt een regime van beperkte gemeenschap. In het basisprogramma wordt 43 uur per week aan activiteiten besteed en in het plusprogramma 48 uur. In beide programma's houdt de gedetineerde een D&R-plan bij die is gericht op een goede voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. Gedetineerden in een inrichting met een normaal beveiligingsniveau worden elke zes weken besproken in het MDO. In het MDO wordt bepaald of een gedetineerde in het plusprogramma blijft of wordt gedegradéerd of dat de gedetineerde in het basisprogramma blijft of promoveert. De beslissing tot promotie of degradatie wordt genomen door de directeur. Bij de beslissing wordt het advies van het MDO betrokken dat is gebaseerd op het D&R-plan.

Bij de beslissing tot degradatie of promotie moet gebruikt worden gemaakt van het toetsingskader, te weten het stoplichtmodel, die bestaat uit verschillende onderdelen. Voor promotie is vereist dat een gedetineerde op elk onderdeel groen gedrag vertoont. Rood gedrag op één van de onderdelen leidt in beginsel onmiddellijk tot degradatie. Tegen de beslissing tot degradatie of promotie kan een gedetineerde in bezwaar en beroep gaan bij de bezwaarscommissie en de beroepscommissie.

Naast bovenstaande vereisten uit de wet- en regelgeving, volgen uit de uitspraken van de RSJ aanvullende eisen. Zo moet de grondslag voor degradatie worden gevormd door de mate van verantwoordelijkheid die de gedetineerde toont voor zijn eigen re-integratie. Daarnaast mag een degradatiebeslissing niet gebaseerd zijn op incidenteel gedrag, maar op structureel gedrag. Daarbij moet een belangenafweging worden gemaakt, waarin ook het goede gedrag wordt benoemd. De beslissing tot degradatie of niet-promotie dient altijd schriftelijk inclusief belangenafweging te worden vastgesteld en tot slot moet in die schriftelijke beslissing een keuze worden gemaakt of bepaald gedrag kan worden gekwalificeerd als oranje of rood. Tot slot dient de directeur bij de beslissing tot plaatsing in het basis- of het plusprogramma van de gedetineerde, die is overgeplaatst vanuit een andere inrichting, de detentieduur en het gedrag van de gedetineerden in de vorige inrichting te betrekken.

Hoofdstuk 3: Achtergrondinformatie en het theoretisch kader

Dit hoofdstuk is voorzien van achtergrondinformatie over het beleidskader DBT, waaronder de aanleiding, de totstandkoming en de inwerkingtreding. In het vorige hoofdstuk is reeds aan bod gekomen wat de regels zijn van het systeem van 'promoveren en degraderen'. Slechts bepaalde belangrijke onderwerpen van het voornoemd systeem die niet in de wet- of regelgeving nader worden toegelicht, zullen derhalve in dit hoofdstuk worden verduidelijkt.

3.1 Aanleiding

Het beleidskader DBT is een belangrijk deelproject van het programma MGW. De politieke, maatschappelijke en economische verwachtingen hebben het noodzakelijk gemaakt dat het gevangeniswezen moderniseert, zodat het beter op elkaar afstemt. Het gevangeniswezen moet aansluiten bij de vele vernieuwingen en de verbeterde samenwerking in de strafrechtketen. Daarnaast draagt het gevangeniswezen bij aan de doelstellingen van de algemene veiligheid en de kabinetsdoelstelling, inhoudende dat het recidivepercentage met 10% moet worden teruggedrongen. De modernisering houdt onder andere in dat het werk- en leefklimaat binnen het gevangeniswezen wordt verbeterd. Door middel van het beleidskader DBT wordt het werk- en leefklimaat in de inrichtingen meer gericht op bejegeningaspecten, zoals respectvol en eerlijk met elkaar omgaan, in plaats van op beheers aspecten, waaronder orde en veiligheid. Voor een succesvolle re-integratie is vereist dat gedetineerden worden begeleid en op de juiste manier worden bejegend.⁴³ De succesvolle re-integratie van gedetineerden is dus één van de aanleidingen van het programma MGW waar dit onderzoeksrapport betrekking op heeft. Het begrip re-integratie benadrukt in tegenstelling tot het begrip 'resocialisatie', het relationele karakter, wat inhoudt dat niet alleen de gedetineerde streeft naar herstel met de banden in de samenleving, maar dat ook de maatschappij er belang bij acht dat de ex-gedetineerden weer hun plekje kunnen vinden in de samenleving.⁴⁴

3.2 Totstandkoming en inwerkingtreding

Er is een procedure voorafgegaan aan de inwerkingtreding van het beleidskader DBT. Over de wijziging van de Regeling Spog in verband met de invoering van het systeem van 'promoveren en degraderen' is namelijk advies gevraagd bij de RSJ door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Zoals in het vorige hoofdstuk al is gebleken heeft de RSJ geadviseerd om van de invoering van het voornoemde systeem af te zien.⁴⁵ De reactie van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op het advies van de RSJ is uiteengezet in een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In die brief wordt duidelijk waarom het advies van de RSJ niet is opgevolgd. Die gronden zijn tevens in het vorige hoofdstuk al besproken. Naar aanleiding van het kamerstuk, waarin deze reactie van de Staatssecretaris is opgenomen, is de wijziging van de Regeling Spog doorgevoerd.

Op basis van het document '*Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*' heeft elke vestiging per 1 januari 2014 een nieuw dagprogramma ingevoerd. Het nieuwe dagprogramma bestaat zoals uit het vorige hoofdstuk reeds is gebleken, uit het basisprogramma en het plusprogramma. Alle vestigingen hebben voor invoering van de nieuwe dagprogramma's, zes maanden de tijd gehad om per 1 januari 2014 op basis van verschillende documenten een nieuw dagprogramma in te voeren. Ter voorbereiding hierop hebben een aantal zaken moeten plaatsvinden. Zo heeft elke P.I. deel moeten nemen aan bijeenkomsten die vooraf gingen aan de invoering. Daarnaast heeft elke P.I. een projectleider aan moeten wijzen, in de meeste gevallen was dit een afdelingshoofd, die verantwoordelijk

⁴³ R. Krabbendam en P. Nelissen, *Sancties* 2012/35, paragraaf 2.

⁴⁴ R. Krabbendam en P. Nelissen, *Sancties* 2012/35, paragraaf 3.1.

⁴⁵ *Advies wijziging Regeling Spog in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen*, RSJ 14 december 2012, www.rsj.nl (zoek op wijziging regeling Spog)

was voor de invoering van het toetsingskader. Tevens is er een projectleider aangewezen voor de invoering van de nieuwe dagprogramma's. Tot slot heeft elke P.I. een nieuw dagprogramma, inclusief besluitvorming lokale medezeggenschap gereed gemaakt per 1 januari 2014.

Aangezien de wijziging van de Regeling Spog in verband met de invoering van het systeem van 'promoveren en degraderen' op 1 maart 2014 is ingegaan, heeft elke PI per die datum een tweedeling gemaakt tussen gedetineerden die in het basisprogramma worden geplaatst en gedetineerden die in het plusprogramma worden geplaatst. Plaatsing van alle gedetineerden in het basisprogramma gedurende de eerste zes weken was niet wenselijk, omdat dat zou hebben betekend dat het avond- en weekendprogramma in één keer zou zijn afgeschaft en na zes weken weer zou moeten worden ingevoerd. Aangezien dit voor grote administratieve lasten bij de gevangenen zou hebben geleid, zijn er algemene criteria vastgesteld op 1 maart 2014 waaraan gedetineerden moesten voldoen om direct te kunnen worden geplaatst in het plusprogramma. Wanneer in de zes weken die volgden bleek dat de gedetineerde geen groen gedrag kon vertonen, kon de directeur alsnog besluiten om de gedetineerden te degraderen naar het basisprogramma.⁴⁶

3.3 Het systeem van 'promoveren en degraderen'

Voor de regels omtrent bovengenoemd systeem wordt verwezen naar paragraaf 2.3.1 van dit onderzoeksrapport. In voorliggende paragraaf zal aanvullende informatie uit het theoretisch kader van het beleidskader DBT worden besproken. Daarnaast zullen slechts de onderwerpen die van belang zijn voor dit onderzoeksrapport en die niet in de wet- en regelgeving duidelijk worden uitgelegd, aan bod komen. Dit zijn de onderwerpen persoonsgerichte benadering en motiverende bejegening. Daarnaast wordt het toetsingskader van het systeem nader toegelicht.

3.3.3 Degradatiegrond

Zoals uit het juridisch kader is gebleken, vermeld de toelichting op de regeling Spog dat een ongewenste (rode) gedraging direct leidt tot degradatie. Er zijn echter situaties die niet directe degradatie tot gevolg hebben. Een voorwaarde hiervoor is dat het gedrag door de gedetineerde zelf wordt afgekeurd en dat er een aanvaardbare reden is voor zijn gedrag.⁴⁷ Een voorbeeld van een situatie waarin de gedetineerde zijn eigen gedrag afkeurt is bijvoorbeeld dat wanneer er een mobiele telefoon wordt gevonden op de cel van de gedetineerde, hij direct aangeeft dat hij een fout heeft begaan. Een voorbeeld van een acceptabele reden voor de gedraging is wanneer de directie tekortschiet in het verstrekken van medicijnen aan de gedetineerde en de gedetineerde hierdoor zichzelf middelen heeft toegekend en vervolgens positief scoort bij een urinecontrole.

3.3.4 Persoonsgerichte benadering en motiverende bejegening

Ten eerste is het belangrijk bij het systeem van 'promoveren en degraderen' dat persoonsgerichte benadering wordt gerealiseerd. Men dient rekening te houden met het ontwikkelingspad van de gedetineerde, waaronder de achtergrond factoren en de individuele kijk van de gedetineerde op zijn eigen criminele gedrag. Daarnaast is het belangrijk dat de mate waarin iemand toe is aan verandering, achterhaald wordt. Wanneer een gedetineerde wil stoppen met criminaliteit dan zal de reflector en de module KvV worden ingevuld door hem. Persoonsgerichte benadering wil eigenlijk zeggen dat er maatwerk plaats moet vinden om op

⁴⁶ Toelichting wijzigingsregeling Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met invoering degraderen en promoveren, p. 19.

⁴⁷ L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Den Haag: DJI 2013, p.16.

die manier vast te kunnen stellen wat de betreffende gedetineerde wil en nodig heeft. Dit zorgt voor een versnelde afbouw en beëindiging van criminele activiteiten. Zoals eerder is gebleken is het beleidskader DBT gericht op een succesvolle re-integratie van de gedetineerden. Persoonsgerichte benadering draagt ertoe bij dat de zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid van de gedetineerden wordt vergroot.⁴⁸

Het systeem van 'promoveren en degraderen' is er voornamelijk op gericht dat gedetineerden intrinsiek gemotiveerd raken om mee te werken aan het D&R-plan, zodat op die manier de wil bij hen wordt gecreëerd om te stoppen met criminaliteit. Om dit te bereiken wordt gebruik gemaakt van motiverende bejegening. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk werd tevens al duidelijk dat motiverende bejegeningstijl van het personeel noodzakelijk is om het gedrag van gedetineerden te veranderen. Motiverende bejegening wil zeggen motiverende gespreksvoering. Het doel hiervan is dat gedetineerden gaan nadenken over hun eigen gedrag met de hulp van het gevangenispersonnel, zodat het proces van gedragsverandering wordt ondersteund. Twee belangrijke punten hierbij is dat het personeel niet oordeelt en dat het begrip toont. De gespreksmethodiek van motiverende bejegening gaat uit van een waardensysteem die bestaat uit de volgende waarden: respect, menswaardigheid, vertrouwen, ondersteuning en interactie/relatie. Met respect wordt bedoeld dat er eerbied en aandacht dient te zijn voor de gedetineerde als medemens. Menswaardigheid wil zeggen dat de schadelijke effecten van detentie zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Daarnaast is het belangrijk dat er wordt geïnvesteerd in het geven van verantwoordelijkheid en vertrouwen aan de gedetineerde en er moet worden uitgegaan van de goede wil van de gedetineerde.⁴⁹ Door gedetineerden motiverend te bejegenen, staan zij positiever in hun detentie en krijgen ze vertrouwen in een succesvolle re-integratie, waardoor zij hiertoe ook hun best gaan doen.⁵⁰ Motiverende bejegening vraagt om gemotiveerde en vakkundige medewerkers. Vakmanschap zorgt ervoor dat het personeel wordt verbeterd op het gebied van de bejegening van gedetineerden.⁵¹

3.3.5 Het toetsingskader

Het toetsingskader van het systeem van 'promoveren en degraderen' bestaat uit meerdere modellen en schema's. In het vorige hoofdstuk is het stoplichtmodel reeds besproken. Dit model is te vinden in bijlage 2 van dit onderzoeksrapport. Wanneer een gedetineerde op alle drie onderdelen, te weten veiligheid en beveiliging, zorg en begeleiding en re-integratie en resocialisatie, 'groen' (gewenst) gedrag vertoont gedurende zes weken dan zal hij promoveren. 'Oranje' (dit kan beter) gedrag moet worden beschouwd als een waarschuwing. Wanneer na een waarschuwing opnieuw 'oranje' gedrag wordt vertoond, kan dat leiden tot degradatie. Bij 'rood' gedrag volgt er in beginsel direct degradatie. De beoordelingsvrijheid van de directeur is groter bij 'oranje' gedrag. Daarnaast kan 'rood' gedrag tevens bestraft worden met een disciplinaire straf.⁵²

Naast bovengenoemd model bestaat het 'Processchema besluitvorming promoveren van basis- naar plusprogramma'.⁵³ Om tot een promotiebesluit te komen zijn bepaalde informatie en keuzes nodig zoals in het schema is af te lezen. Bij de beoordeling of de gedetineerde bij binnenkomst in de inrichting in het basis- dan wel het plusprogramma geplaatst dient te worden, worden de stappen van het voornoemd schema langs gelopen.

⁴⁸ R. Krabbendam en P. Nelissen, *Sancties 2012/35*, paragraaf 4.1.

⁴⁹ L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Den Haag: DJI 2013, p. 9.

⁵⁰ R. Krabbendam en P. Nelissen, *Sancties 2012/35*, paragraaf 5.2.2.

⁵¹ D. Wetterauw, *'Concept Handleiding kwaliteitsscan D&R – MDO*, Den Haag: DJI 2014, p. 25

⁵² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/03/01/promoveren-degraderen-systeem-binnen-gevangenis-in-werking>

⁵³ Zie bijlage 4: Processchema besluitvorming promotie van basis- naar plusprogramma

Verder hebben de disciplines een eigen onderlegger voor het opmaken van een rapportage. De onderlegger bevat vragen die voor een bepaalde discipline relevant zijn. De disciplines met een eigen onderlegger zijn de mentor, de arbeid, de trainer, het onderwijs, de sport en de casemanager. In bijlage 6 is als voorbeeld de onderlegger van de mentor bijgevoegd. Elke zes weken wordt door elke discipline en elke twee weken door de mentor aan het beschreven gedrag van de gedetineerde een kleur toegekend. Dit wordt gerapporteerd in het D&R-plan van de gedetineerde. Bij de kleurtoekenning is het belangrijk dat willekeur wordt tegengegaan. Derhalve dient met ten minste twee collega's overlegd te worden, voordat een kleur wordt toegekend aan het gedrag van de gedetineerde.⁵⁴ De bedoeling van de onderlegger is dat gedragingen of situaties van de gedetineerde zo concreet mogelijk worden beschreven. Daarnaast dient ook 'groen' gedrag gerapporteerd te worden. Verder moet worden beschreven waar het gedrag van de gedetineerde afwijkt van de norm. De eindrapportage van elke discipline met kleurtoekenning moet minimaal een week voor bespreking van de gedetineerde in het MDO gereed zijn, zodat er nog voldoende tijd is voor lezing, bespreking en afstemming tussen disciplines.⁵⁵ Aangezien de inhoud van het dagprogramma en de vrijheden die de gedetineerden daarbij krijgen afhankelijk zijn van het gedrag en de inzet van de gedetineerden, is het erg belangrijk dat er op een goede manier wordt gerapporteerd.⁵⁶

3.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de tweede deelvraag die luidt als volgt: Wat houdt het beleidskader DBT in?

Wat aan de hand van dit hoofdstuk ten eerste geconcludeerd kan worden is dat het beleidskader DBT niet alleen bestaat uit regels zoals zijn genoemd in het juridisch kader. De DJI heeft namelijk tevens een eigen beleid opgesteld, te weten de *'Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen'*. In deze handleiding staat aanvullende informatie over het beleidskader DBT. Zo geeft de handleiding een uitzondering op de regel dat 'rood' gedrag direct tot degradatie leidt, zoals in de regeling Spog is geregeld. Wanneer de gedetineerde zijn eigen gedrag afkeurt of er een aanvaardbare reden is voor zijn gedrag, volgt namelijk niet direct degradatie. Daarnaast moet bij het systeem van 'promoveren en degraderen' persoonsgerichte benadering en motiverende bejegening worden toegepast. Met persoonsgerichte benadering wordt bedoeld dat er maatwerk moet plaatsvinden om vast te kunnen stellen wat een gedetineerde wil en nodig heeft. Er moet gekeken worden naar de achtergrond van de gedetineerde en zijn kijk op zijn eigen criminele gedrag. Om ervoor te zorgen dat gedetineerden inzet tonen voor hun re-integratie, dient motiverende bejegening te worden toegepast. Door gedetineerden motiverend te bejegenen, wordt hun detentie positiever ervaren en zullen zij hun best doen om hun re-integratie succesvol te laten verlopen. Tot slot bestaat het toetsingskader van het systeem van 'promoveren en degraderen' niet alleen uit het stoplichtmodel. De handleiding noemt namelijk ook het 'Processchema' met bijbehorende stappen die nagelopen moeten worden om te kijken of een gedetineerde gepromoveerd kan worden. Tevens zijn er onderleggers voor de verschillende disciplines in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat het gedrag van de gedetineerde zo concreet mogelijk wordt gerapporteerd en dat ook het 'groene' gedrag van de gedetineerde in de rapportages vermeld wordt.

Een tweede conclusie die aan de hand van dit hoofdstuk kan worden genomen is dat het beleidskader DBT inhoudt dat er voor elke gedetineerde een cyclus bestaat. Allereerst wordt met de gedetineerde een D&R-plan opgesteld met actiepunten. Vervolgens wordt de gedetineerde geobserveerd door verschillende disciplines en wordt van zijn gedrag rapportages gemaakt. In die rapportages wordt aan het gedrag van klager een kleur

⁵⁴ L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Den Haag: DJI 2013, p. 21.

⁵⁵ L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Den Haag: DJI 2013, p. 20.

⁵⁶ R. Krabbendam en P. Nelissen, *Sancties 2012/35*, paragraaf 5.2.2.

toegekend, waarna dit wordt besproken in het MDO. De beslissing die in het MDO wordt genomen, wordt teruggekoppeld met de gedetineerde, zodat er opnieuw actiepunten opgesteld kunnen worden. Zodoende ben je weer bij het begin van de cyclus beland. Belangrijk is dat ook positief gedrag wordt teruggekoppeld, zodat het vertrouwen van de gedetineerde wordt versterkt en de kans op blijvend 'groen' gedrag groot is.

Hoofdstuk 4: Promoveren en degraderen in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van hoe het systeem van 'promoveren en degraderen' in de praktijk wordt doorgevoerd bij P.I. Dordrecht, P.I. Krimpen aan den IJssel en P.I. Rotterdam, locatie de Schie. Wanneer niet wordt voldaan aan de wet- en regelgeving, zal dit worden vermeld. Daarnaast zullen knelpunten worden aangehaald die de inrichtingen ervaren omtrent voornoemd systeem. Voor het achterhalen van deze informatie zijn interviews afgelegd met gevangenismedewerkers die in de praktijk direct betrokken zijn bij het systeem. Voor de uitwerking van de interviews wordt verwezen naar bijlagen 6 tot en met 8 van dit onderzoeksrapport.

4.1 Uitvoering

4.1.1 Bevoegdheid tot het nemen van een beslissing

Bij zowel P.I. Dordrecht als bij P.I. Rotterdam, locatie de Schie geldt dat de directeur zijn bevoegdheid tot het nemen van een beslissing omtrent het systeem van 'promoveren en degraderen' heeft gemandateerd aan de voorzitter van het MDO. In principe behoort elk besluit een beslissing van de directeur te zijn, maar in het geval van promoveren en degraderen neemt de voorzitter van het MDO het besluit. De directeur kijkt uiteindelijk wel of het besluit voldoet aan alle vereisten en zal het vervolgens voorzien van een handtekening. Bij beide inrichtingen is het afdelingshoofd de voorzitter van het MDO.

Bij P.I. Krimpen aan den IJssel daarentegen is de bevoegdheid tot het nemen van een besluit omtrent het systeem van 'promoveren en degraderen' niet gemandateerd aan de voorzitter van het MDO. Het MDO geeft advies aan de vrijheden commissie (hierna: VC). Het afdelingshoofd, ofwel de voorzitter van het MDO, is hoofdelijk verantwoordelijk voor het samengestelde advies. De directeur en het hoofd D&R nemen deel aan de VC. Zij kijken of het advies van het MDO voorzien is van voldoende belangenafweging. Mocht dit het geval zijn, dan zal het worden ondertekend door de directeur.

4.1.2 Schriftelijke beslissing

Voor alle drie de inrichtingen geldt dat bij promotie en degradatie altijd een beschikking wordt overhandigd aan de gedetineerde. Oftewel, wanneer sprake is van overzetting van een programma is er altijd een schriftelijk besluit die gedetineerden kunnen inzien. Vorenstaande geldt niet wanneer wordt besloten dat een gedetineerde niet wordt gepromoveerd. In dat geval is namelijk geen sprake van verandering van het programma. Gedetineerden worden wel op de hoogte gesteld van de motivering waarom zij niet worden gepromoveerd. Zowel in P.I. Dordrecht als P.I. Rotterdam, locatie de Schie en P.I. Krimpen aan den IJssel wordt de motivering waarom iemand wel of niet promoveert, opgenomen in het D&R-plan. Elke zes weken wordt hierin immers opgeschreven waarom wordt besloten dat een gedetineerde wel of niet te promoveert. Na het MDO wordt de beoordeling die daaruit is voortgekomen door een piw'er of door de mentor besproken met de gedetineerde. De gedetineerde kan tevens zichzelf op de hoogte stellen door zijn eigen D&R-plan op te vragen bij de administratie.

Bovenstaande informatie die is voortgekomen uit de interviews geeft weer dat bij niet-promotie geen schriftelijk besluit wordt overhandigd aan de gedetineerde. Zoals uit het juridisch kader is gebleken, is dit wél een vereiste die de RSJ in onder andere de uitspraak van 13 juli 2016 met kenmerk 16/0799/GA heeft gesteld aan het systeem van 'promoveren en degraderen'. Het niet opstellen en uitreiken van een schriftelijke beslissing bij niet-promotie is zodoende in strijd met de wet- en regelgeving.

In P.I. Dordrecht en in P.I. Krimpen aan den IJssel wordt het schriftelijke besluit opgesteld in het MDO door de backoffice. In P.I. Dordrecht gebeurt dit in samenwerking met het

afdelingshoofd. Het MDO neemt zodoende uiteindelijk het besluit, maar het daadwerkelijk opstellen van het schriftelijke besluit is de taak van de backoffice. De backoffice fungeert als notulist tijdens het MDO. Alles wat in het MDO besproken wordt, wordt door de backoffice opgenomen in het besluit en in het D&R-plan.

Net als in P.I. Dordrecht wordt in P.I. Rotterdam, locatie de Schie de beslissing tot degradatie of promotie gemaakt in het MDO. Het opstellen van de schriftelijke beslissing is hier echter niet de taak van de backoffice, maar van het afdelingshoofd.

4.1.3 Motivering van de beslissing

Voor de inrichtingen geldt dat bij een beslissing tot degradatie of promotie altijd een belangenafweging wordt gemaakt. Dit wordt gemotiveerd aan de hand van een vastgesteld format 'Stappenplan voor het invullen van 'Beschikking terugplaatsing naar het basisprogramma''. Aangezien dit format binnen de P.I.'s gebruikt wordt of gebruikt kan worden, is verzocht om het format niet verder te verspreiden. Om die reden is het format niet opgenomen in dit onderzoeksrapport. Het format is getoetst door de RSJ. Het bevat een standaard stuk tekst onder het kopje 'motivering van de beslissing' over rood of oranje gedrag, waarbij moet worden doorgestreept wat niet van toepassing is. Op die manier wordt er een keuze gemaakt tussen rood en oranje gedrag. Voor de verantwoording van die keuze en het opstellen van de belangenafweging is er in het format een stappenplan opgenomen. Dit stappenplan is te vinden in bijlage 9 van dit onderzoeksrapport.

4.1.4 Grondslag voor degradatie

P.I. Dordrecht hanteert als grondslag voor degradatie dat er sprake moet zijn van structureel rood gedrag en de gedetineerde hiermee niet meewerkt aan zijn re-integratie. Om in het plusprogramma te komen, moet de gedetineerde aan een eisenpakket voldoen. De gedetineerde heeft zodoende moeite moeten doen om te promoveren. Om die reden kan een gedetineerde volgens P.I. Dordrecht niet na één overtreding worden teruggezet in het basisprogramma. Derhalve leidt blowen, het niet voldoen aan de arbeid of het te laat komen voor een activiteit niet direct tot degradatie. Twee keer blowen binnen drie maanden wordt echter wel gezien als structureel gedrag. Het in bezit hebben van een mobiele telefoon is rood gedrag, maar niet structureel. Derhalve wordt het betiteld als oranje gedrag. Je hebt niet structureel een mobiele telefoon in bezit. Desondanks kan degradatie volgens de inrichting gebaseerd zijn op een incidentele gedraging indien er sprake is van een zwaar incident. De inrichting noemt als voorbeelden voor een zwaar incident poging tot vluchten of iemand een vork in de rug steken. Promotie of degradatie hangt af van drie zaken, namelijk 'veiligheid en beveiliging', 'zorg en opleiding' en 're-integratie en resocialisatie'. Deze moeten alle drie op groen staan om een gedetineerde te promoveren of om een gedetineerde te laten zitten in het plusprogramma. Een kleine terugval op één van de onderdelen hoeft niet meteen te betekenen dat de gedetineerde rood scoort. Gedetineerden moeten in dat geval eerst op oranje worden gezet als een soort van waarschuwing. De zes weken na die oranje kleuring moet de gedetineerden zijn gedrag verbeteren. Gebeurt dit niet, dan kan het alsnog worden beschouwd als rood gedrag en kan de gedetineerde worden gedegradéerd.

Volgens P.I. Krimpen aan den IJssel moet er gekeken worden naar gedragsaspecten bij het bepalen of iemand wel of niet dient te degraderen. Het gedragsaspect moet structureel voorkomen. Als een gedetineerde bijvoorbeeld op de arbeid te vaak de grenzen van toelaatbaarheid opzoekt en de arbeid kleurt hem derhalve op rood, dan wordt dit in het MDO besproken. Als het gedrag dat de gedetineerde op de arbeid laat zien dermate zwaar weegt dan kan het MDO besluiten om de gedetineerde te degraderen. Het gedrag mag niet één keer zijn voorgekomen. Voordat een bepaald gedrag als structureel wordt beschouwd, moet worden gekeken of er sprake is van stuurbaar gedrag. Bijvoorbeeld als een gedetineerde vaak te laat

komt op de arbeid dan moet eerst worden gekeken of het kan worden opgelost door de gedetineerde een half uurtje eerder te wekken. Bij het bepalen of er sprake is van rood of oranje gedrag is maatwerk erg belangrijk. Je moet per individu bekijken met wie je te maken hebt en waarin hij al heeft geïnvesteerd omtrent zijn re-integratie. Er moet worden afgevraagd of die persoon te sturen is of dat hij direct gedegradeerd dient te worden. Als een gedetineerde blowt dan wordt dat gezien als een terugval in zijn afkickproces. Hij krijgt dan een rapport en wordt vervolgens op oranje gezet, zodat het een aandachtspunt wordt. De gedetineerde moet er dan voor zorgen dat het niet weer voor komt. In principe kan een degradatie niet gebaseerd zijn op een incidentele gedraging. Zo leidt het in bezit hebben van een mobiele telefoon hier net als bij P.I. Dordrecht niet direct tot degradatie.

P.I. Rotterdam, locatie de Schie geeft net als P.I. Dordrecht aan dat het moet gaan om een structurele aangelegenheid om een gedetineerde te kunnen degraderen. Daarnaast geeft de inrichting aan dat een incidentele gedraging ook kan leiden tot degradatie als die gedraging zodanig ernstig is. Het in bezit hebben van een mobiele telefoon wordt op grond van het stoplichtmodel door de inrichting beschouwd als rood gedrag en gestraft met degradatie. De RSJ heeft hier echter over geoordeeld dat wanneer er slechts sprake is van het in bezit hebben van een mobiele telefoon, er niet gesproken kan worden van structureel gedrag, waardoor er geen degradatie mag volgen. Dit zou anders zijn wanneer de gedetineerde naast deze gedraging bijvoorbeeld ook middelen gebruikt. Dan gaat het niet meer om één gedraging. De inrichting weigert hierin mee te gaan met de RSJ, omdat ze van mening is dat het in bezit hebben van een mobiele telefoon een ernstig incident is. De gedetineerde kan hiermee namelijk ongecontroleerd contact hebben met derden en criminele activiteiten blijven voortzetten.

4.1.5 Overplaatsing van gedetineerden

Wanneer een gedetineerde wordt overgeplaatst vanuit een HvB naar de gevangenis, wordt er een beschikking tot overplaatsing opgesteld waarin wordt vermeld of de gedetineerde gepromoveerd wordt en dus groen binnenkomt in de inrichting of dat de gedetineerde in het basisprogramma behouden moet worden. Wanneer een gedetineerde afkomstig is van een arrestantenregime, is er slechts een selectieadvies aanwezig en is de gedetineerde niet gekleurd. In dat geval wordt bij de betreffende inrichtingen de gedetineerde in het basisprogramma geplaatst. Hierbij is sprake van maatwerk, wat betekent dat de gedetineerde eerder in het MDO besproken kan worden als de inrichting dat noodzakelijk acht of als de gedetineerde hierom vraagt.

De werkwijze die de inrichtingen hanteren, zoals dat hierboven is omschreven, is in strijd met wat de RSJ heeft geoordeeld omtrent de overplaatsing van gedetineerden. Wanneer een gedetineerde wordt geplaatst in het basisprogramma als er geen kleuring aanwezig is van de vorige inrichting, wordt het gedrag en de detentieduur van de gedetineerde in de vorige inrichting namelijk niet betrokken bij de beslissing tot plaatsing.

4.2 Knelpunten

4.2.1 P.I. Dordrecht

P.I. Dordrecht geeft aan dat zij afhankelijk is van de uitspraken van de RSJ. Dit wordt als lastig ervaren. Elke uitspraak moet apart bekeken worden, want als er over een zaak uitspraak is gedaan, wil dat niet zeggen dat dat voor het hele land geldt. Een overtreding mag niet leiden tot degradatie, maar er bestaat vaak twijfel over de ernst van de overtreding. Het is volgens de medewerkers van P.I. Dordrecht namelijk krom om iemand naar aanleiding van een incident vijf dagen op strafcel te zetten en vervolgens weer terug te plaatsen in het plusprogramma. Op dat gebied wankelt het systeem van 'promoveren en degraderen'. Wanneer een gedetineerde in dit geval wel wordt teruggeplaatst naar het basisprogramma, dan zal hij in

beklag gaan. Aangezien er geen sprake is van structureel gedrag zal de slagingskans van die klacht groot zijn. Soms wordt door de medewerkers van de inrichting gekozen om het beklag aan te gaan om antwoord te krijgen op de moeilijke vraag of het incident wel of niet ernstig genoeg was om de gedetineerde te degraderen.

4.2.2 P.I. Krimpen aan den IJssel

P.I. Krimpen aan den IJssel geeft aan dat het nog weleens voor komt dat de beschikking tot degradatie en de verweren op klachten van gedetineerden niet altijd voorzien zijn van goede overwegingen. Wanneer dit gebeurt, zullen klachten van gedetineerden door de beklagcommissie of de RSJ gegrond worden verklaard. Het gevolg hiervan is dat gedetineerden door hebben dat er aan de kant van de inrichting iets mis gaat, waardoor er meer gedetineerden in beklag gaan. Derhalve is het belangrijk voor P.I. Krimpen aan den IJssel dat wanneer sprake is van een degradatiebeslissing, deze op een correcte manier wordt afgehandeld.

Een tweede knelpunt is dat er onvoldoende tijd is om te investeren in een goede gesprekscyclus. Dit geldt voor zowel de arbeid, de piw'ers/beveiligers, de afdelingshoofden als voor de mentoren. Er wordt veel van hen gevraagd, wat zij maar moeten zien te klaren in de tijd die zij over hebben. Een goede gesprekscyclus zorgt ervoor dat de persoonlijkheid van de gedetineerde wordt achterhaald, dat de gedetineerde kan worden gestuurd en worden begeleid en dat de gedetineerde minder snel in een negatieve spiraal terecht komt. Op die manier wordt er een soort van vertrouwensband met de gedetineerde geschept. Als je in beginsel een goed gesprek hebt dan is het proces daarna een stuk makkelijker. Naast het feit dat er onvoldoende tijd is, is een motiverende gespreksvoering voor veel piw'ers ook vrij lastig. Een hulpverlener weet hoe daar mee om te gaan, maar een piw'er of beveiligers weet dat vaak minder goed. P.I. Krimpen aan den IJssel zit in een soort spanningsveld waarin wordt gekeken hoe het proces verbeterd kan worden en hoe piw'ers kunnen worden gestuurd om makkelijker een motiverend gesprek aan te gaan.

4.2.3 P.I. Rotterdam, locatie de Schie

Ten eerste geeft P.I. Rotterdam, locatie de Schie als knelpunt dat ze erg gehinderd worden in hun proces door het feit dat de RSJ niet op één lijn ligt met het stoplichtmodel zoals is gebleken in paragraaf 4.1.4 van dit onderzoeksrapport. De uitvoering van het beleid wordt volgens de inrichting hierdoor onmogelijk gemaakt. Normaal gesproken doet de inrichting precies wat de RSJ zegt, namelijk dat sprake moet zijn van structureel ongewenst gedrag. Wanneer echter iemand een mobiele telefoon op cel heeft, wordt diegene in de betreffende inrichting gedegradeerd. Volgens de inrichting wordt deze beslissing altijd vernietigd door de RSJ, omdat er geen sprake is van een incidentele gedraging. De RSJ heeft de inrichting geadviseerd om op een andere manier te argumenteren. Hiermee bedoelt de RSJ dat de motivering opgedeeld moet worden. Het in bezit hebben van een mobiele telefoon is ongewenst gedrag en het feit dat dit de rust en de veiligheid in de inrichting verstoort, valt onder oranje gedrag. Wanneer die gedragingen samen worden benoemd in de argumentatie dan is degradatie volgens de inrichting op advies van de RSJ wel mogelijk, indien de belangenafweging degradatie uiteraard noodzakelijk acht. Daarnaast geeft de inrichting aan dat het systeem van 'promoveren en degraderen' behoorlijk arbeidsintensief is, omdat het wat structuur mist. Zo kost een voorbereiding op het MDO drie uur. Het gedrag dat besproken wordt in het MDO moet goed worden omschreven van tevoren. De teksten moeten overeenkomen met de kleuren. Daarnaast moeten de teksten ook herkenbaar zijn voor de gedetineerden. De teksten die worden aangeleverd door ondersteunde diensten en de arbeid moeten zodoende allemaal worden gecontroleerd door het afdelingshoofd voorafgaand aan het MDO. Wanneer een degradatiebeslissing door de RSJ wordt vernietigd, kost dat eveneens veel tijd. Het

afdelingshoofd moet eerst de uitvoering van de degradatiebeslissing schorsen en daarna dient hij een verweerschrift op te stellen, wat twee uur werk is.

4.3 Deelconclusie

Aan de hand van de informatie uit dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de derde deelvraag: 'Hoe verloopt het systeem van 'promoveren en degraderen' in de praktijk?

Geconcludeerd kan worden dat de betreffende inrichtingen in grote lijnen dezelfde procedure volgen omtrent het systeem van 'promoveren en degraderen'. Over het algemeen wordt het beleidskader DBT doorgevoerd zoals dat is voorgeschreven. Op sommige punten worden echter de wet- en regelgeving niet gehanteerd zoals dat zou moeten. Ten eerste wordt bij de inrichtingen geen schriftelijk besluit opgesteld en uitgereikt aan de gedetineerde indien wordt besloten dat een gedetineerde niet wordt gepromoveerd. Er wordt in dat geval slechts verwezen naar het D&R-plan. Zoals uit het juridisch kader al is gebleken, wordt dit door de RSJ niet geaccepteerd, omdat ook bij niet-promotie een schriftelijk besluit moet worden opgesteld.

Daarnaast wordt op het gebied van overplaatsing van de gedetineerde eveneens de regel van de RSJ niet helemaal nagestreefd. Een gedetineerde wordt namelijk bij de inrichtingen in het basisprogramma geplaatst wanneer er geen kleurtoekenning aanwezig is van de vorige inrichting. Wel is aangegeven dat daarbij maatwerk wordt toegepast en aan de hand daarvan wordt bepaald of een gedetineerde eerder besproken kan worden in het MDO. Dit wordt echter niet toegestaan door de RSJ, omdat op deze manier het gedrag en de detentieduur van de gedetineerde in de vorige inrichting niet wordt meegewogen.

Verder kan aan de hand van dit hoofdstuk geconcludeerd worden dat de inrichtingen knelpunten ervaren bij de uitvoering van het beleidskader DBT. Ten eerste is er onzekerheid over wanneer een gedraging ernstig genoeg is, zodat een inrichting mag overgaan tot degradatie. Daarnaast worden beschikkingen tot degradatie en de verweren van klachten niet altijd voorzien van goede overwegingen. Hierdoor worden klachten gegrond verklaard. Gedetineerden hebben door dat door de medewerkers van de inrichting wordt gefaald, waardoor er meer gedetineerden in beklag gaan. Een ander knelpunt is motiverende bejegening. Naast het feit dat het tijd en inzet vraagt van verschillende medewerkers, beschikken niet alle medewerkers over de juiste capaciteiten om met motiverende bejegening om te gaan. Verder wordt het feit dat de RSJ niet op een één lijkt te zijn met het stoplichtmodel, als knelpunt ervaren, omdat hierdoor de uitvoering van het beleid wordt belemmerd. Tot slot kost een voorbereiding op het MDO veel tijd, omdat voor aanvang van het MDO gecontroleerd moet worden of het gedrag door de disciplines goed is omschreven en of de teksten overeenkomen met de kleuren.

Hoofdstuk 5: Tekortkomingen in de uitvoering

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de klachtenanalyse, die is bijgevoegd in bijlage 10 van dit onderzoeksrapport. Hierin zijn per inrichting de gegronde klachten met als onderwerp DBT, waarvan de uitspraak schriftelijk is medegedeeld, geanalyseerd. Wanneer er beroep is in gediend dat is gegrond verklaard, is tevens de uitspraak van de RSJ geanalyseerd. Indien een klacht door de beklagcommissie ongegrond, maar door de RSJ gegrond is verklaard, zal ook deze uitspraak aan bod komen. Zodoende zijn alle uiteindelijk gegrond verklaarde klachten geanalyseerd, waardoor er een beeld is gecreëerd van wat er weleens mis gaat bij de uitvoering van het systeem van 'promoveren en degraderen'. Tevens zal zover dat duidelijk is, verklaard worden waar die tekortkomingen vandaan komen.

5.1 Verklaring verschil in aantal klachten

Tabel 1 van de klachtenanalyse geeft per inrichting een overzicht van alle gegrond verklaarde klachten omtrent het beleidskader DBT waarbij zowel schriftelijk als mondeling uitspraak is gedaan. Hieruit valt direct op dat P.I. Krimpen aan den IJssel te kampen heeft met de meeste gegronde klachten. Dit wil echter niet meteen zeggen dat deze inrichting het meest tekortschiet bij de uitvoering van het beleidskader DBT. Het aantal klachten per inrichting kan namelijk afhankelijk zijn van het aantal gedetineerden dat in de inrichting verblijft. Er bestaat een verschil in het aantal gedetineerden die verblijven in de betreffende inrichtingen. Zo verbleven in 2014 tot en met 2017 in P.I. Dordrecht gemiddeld per jaar 112,3⁵⁷ gedetineerden, in P.I. Rotterdam, locatie de Schie 124,03⁵⁸ gedetineerden en in P.I. Krimpen aan den IJssel 185,7⁵⁹ gedetineerden. Aangezien het beleidskader DBT alleen van toepassing is in het gevangenisregime, zijn slechts de gedetineerden die in dat regime verblijven, meegeteld. De overige gedetineerden die verblijven op andere afdelingen (zoals in het HvB), zijn niet meegeteld.

Uit tabel 1 blijkt tevens dat de beklagcommissie van P.I. Krimpen aan den IJssel in verhouding het meest schriftelijk uitspraak doet op klachten. Derhalve bevat de analyse de meeste klachten van deze inrichting, namelijk 23. P.I. Dordrecht heeft daarentegen slechts 8 gegronde, schriftelijke uitspraken en voor P.I. Rotterdam, locatie de Schie is dit aantal 9. De reden dat in de klachtenanalyse alleen de klachten zijn opgenomen waarvan een schriftelijke uitspraak aanwezig was, is dat niet-recente klachten waarbij mondeling uitspraak is gedaan, niet meer voorhanden zijn. De beoordeling van de beklagcommissie is zodoende alleen in schriftelijke uitspraken of in mondelinge uitspraken die zijn uitgewerkt ten behoeve van het ingestelde beroep, te achterhalen. De verschillen in het aantal mondelinge en schriftelijke uitspraken kan verklaard worden. Elke beklagcommissie heeft namelijk een eigen manier van klachtenafhandeling. Bij P.I. Dordrecht wordt bijvoorbeeld de keuze gemaakt om zoveel mogelijk mondeling uitspraak te doen, wat ook terug te zien is in de tabel. Daarnaast kan het per zitting verschillen, want niet bij elke beklagzitting is dezelfde voorzitter aanwezig die beslist of er mondeling of schriftelijk uitspraak wordt gedaan. Ervaren voorzitters zullen eerder geneigd zijn om een klacht mondeling af te doen. Daarnaast kan het verschil in aantallen van schriftelijke en mondelinge uitspraken ook zijn oorzaak vinden in de eenvoud van de zaak. Sommige uitspraken op bepaalde klachten zijn erg voordehand liggend, waardoor er gekozen wordt om direct mondeling uitspraak te doen tijdens de zitting. Daarnaast komt het regelmatig voor dat er in een soortgelijke zaak al eerder uitspraak is gedaan, zodat de voorzitter hier tevens de voorkeur kan geven aan een mondelinge uitspraak. Bovendien zal de overweging altijd mondeling worden medegedeeld als het belang van de gedetineerde dit noodzakelijk acht.

⁵⁷ Jaarverslagen, Commissie van Toezicht P.I. Dordrecht 2014 t/m 2016.

⁵⁸ Jaarverslagen, Commissie van Toezicht P.I. Rotterdam, locatie de Schie, 2014 t/m 2016.

⁵⁹ Jaarverslagen, Commissie van Toezicht P.I. Krimpen aan den IJssel, 2014 t/m 2016.

5.2 Redenen van grondverklaring

In deze paragraaf zullen de redenen van grondverklaring worden toegelicht. Per reden van grondverklaring zullen de klachten worden benoemd uit de klachtenanalyse waaruit deze volgt. Daarnaast zal aan de hand van wat uit het vorige hoofdstuk is gebleken, een eventuele verklaring worden gegeven voor de tekortkomingen.

4.2.1 Degradatie gebaseerd op vernietigde disciplinaire straf

Bij een aantal klachten uit de klachtenanalyse is sprake van een vernietigde disciplinaire straf waar de degradatie op was gebaseerd. Dit wil zeggen dat een eerdere klacht van de gedetineerde over die disciplinaire straf gegrond is verklaard en de disciplinaire straf hierdoor vernietigd is. De grond van de degradatie is hierdoor komen te vervallen.

Bij de klachten 1 en 5 van P.I. Dordrecht is sprake van de situatie die hierboven staat beschreven. Zo is bij klacht 5 de degradatiebeslissing gebaseerd op een tweetal disciplinaire straffen, waarvan er één eerder is vernietigd door de beklagcommissie. Aangezien de degradatiebeslissing niet anders is gemotiveerd dan op basis van de twee disciplinaire straffen, is de gedetineerde ten onrechte teruggeplaatst naar het basisprogramma. De grond onder de beslissing is namelijk gedeeltelijk weggefallen.

Eenzelfde soort situatie doet zich voor bij klacht 3, 4, en 5 van P.I. Krimpen aan den IJssel. Bij deze klachten is de degradatiebeslissing enkel gebaseerd op een disciplinaire straf. Bij alle drie de klachten was de disciplinaire straf in een eerdere beklagzaak vernietigd, wegens een grondverklaring van die klachten. Aangezien de directeur geen nadere afwegingen voor de degradatie kenbaar heeft gemaakt, is door de vernietigde disciplinaire straffen de basis voor de degradatie ook hier komen te vervallen.

4.2.2 Geen of onjuiste belangenafweging

In het stoplichtmodel is opgenomen wat onder rood gedrag valt. Wanneer sprake is van rood gedrag, dient de directeur daarbij een afweging te maken. Uit onder andere de uitspraak RSJ 10 november 2014, nr. 14/1918/GA volgt namelijk dat de grondslag van degradatie niet enkel de verstoring van de orde en de veiligheid in de inrichting dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming is, zoals dat wel het geval is bij een disciplinaire straf. De grondslag voor degradatie dient te zijn de (mate van) de verantwoordelijkheid die de gedetineerde toont voor zijn eigen re-integratie. Niet elk ongewenst gedrag en dus niet elke disciplinaire straf hoeft te betekenen dat de gedetineerde niet mee werkt aan zijn re-integratie. Om te voorkomen dat een gedetineerde wordt beoordeeld op een incidentele gedraging, moet naast de feiten en omstandigheden van het ongewenste gedrag tevens het structurele gedrag van de gedetineerde worden meegewogen door de directeur. Dit betekent dat ook alle onderdelen van groen gedrag moeten worden meegewogen.

Bij klacht 7 van P.I. Dordrecht is aan de gedetineerde een disciplinaire straf opgelegd wegens het aantreffen van contrabanden op zijn cel. De beklagcommissie heeft geoordeeld dat de gedetineerde terecht gedegradeerd is nu dit gedrag valt onder 'rood gedrag' volgens het stoplichtmodel. Daarnaast was de beklagcommissie van oordeel dat de aangetroffen contrabanden, waaronder een mobiele telefoon, een ernstige inbreuk hebben gemaakt op de orde en veiligheid in de inrichting. De RSJ was het niet eens met de beoordeling van de beklagcommissie, omdat de degradatiebeslissing slechts is genomen op basis van een disciplinaire straf, waarbij in het besluit alleen het negatieve gedrag is beschreven. Het positieve gedrag is in het geheel niet vermeld. Bij klacht 8 heeft de beklagcommissie tevens geoordeeld dat de gedetineerde terecht is gedegradeerd, omdat aan klager twee disciplinaire straffen waren opgelegd. Volgens het stoplichtmodel is dit ongewenst gedrag. De RSJ heeft

hier wederom de beoordeling van de beklagcommissie vernietigd. Volgens de RSJ was in het degradatiebesluit geen belangenafweging gemaakt tussen het negatieve gedrag en het structurele, positieve gedrag van klager.

Bij klacht 7 van P.I. Krimpen aan den IJssel is de gedetineerde overgeplaatst vanuit een HvB en is hij op grond van het selectieadvies van de vorige inrichting geplaatst in het basisprogramma. Dit advies is gebaseerd op een opgelegde disciplinaire straf wegens het voorhanden hebben van een mobiele telefoon. De directeur heeft de plaatsing in het basisprogramma enkel gebaseerd op het selectieadvies van de vorige inrichting en er zijn geen andere feiten of omstandigheden aangehaald en stukken overhandigd die het ongewenste gedrag van de gedetineerde kunnen aantonen. Derhalve blijkt hier niet van een belangenafweging. Bij klacht 21 is de gedetineerde gedegradeerd, omdat hem op 13 januari 2014 en op 30 april 2014 een disciplinaire straf is opgelegd wegens het gebruik van softdrugs. De beklagcommissie is van oordeel dat in dit geval de gedetineerde terecht is gedegradeerd, omdat er geen sprake is van een incidentele gedraging. Het stoplichtmodel geeft overigens weer dat slechts een incidentele terugval op middelengebruik valt onder oranje gedrag. De RSJ verklaart echter de klacht alsnog gegrond. Uit de uitspraak RSJ 11 november 2014, 14/2601/GA volgt dat meerdere positieve urinecontroles binnen een periode van drie maanden een reden is voor degradatie. Tussen 13 januari 2014 en 30 april 2014 zit een periode van meer dan drie maanden, wat betekent dat slechts de positieve urinecontrole van 30 april 2014 aan de degradatiebeslissing ten grondslag had mogen worden gelegd en derhalve is hier slechts sprake van een incident. De gedetineerde had niet gedegradeerd mogen worden. Daarnaast was het besluit niet voorzien van een overweging van de directeur waarin duidelijk werd dat de gedraging de degradatie noodzakelijk maakt. De degradatiebeslissingen in de klachten 8, 11, 13, 14, 15, 20 en 22 van dezelfde inrichting zijn tevens gebaseerd op een disciplinaire straf of een incidentele gedraging. De directeur heeft hier slechts verwezen naar het enkele ongewenste gedrag. Bij deze degradatiebesluiten is het structurele, positieve gedrag van klager niet meegewogen of benoemd.

Klacht 3 van P.I. Rotterdam, locatie de Schie heeft net als klacht 21 van P.I. Krimpen aan den IJssel betrekking op een degradatiebeslissing die is gebaseerd op een disciplinaire straf wegens een positieve score op middelengebruik bij een urinecontrole. Zoals al eerder is gebleken, is een terugplaatsing op basis van een enkele positieve urinecontrole binnen drie maanden, zonder een belangenafweging, onredelijk en onbillijk op grond van de uitspraak RSJ 11 november 2014, 14/2601/GA. Dit moet worden aangemerkt als oranje gedrag. Bij klacht 9 is sprake van niet-promotie. De gedetineerde heeft twee positieve urinecontroles binnen drie maanden gehad, waardoor hij niet in aanmerking kwam om te promoveren. De RSJ heeft overwogen dat de gedetineerde ten onrechte niet is gepromoveerd, omdat er geen belangenafweging is gemaakt tussen het ongewenste gedrag en het structurele gedrag van klager, waaronder ook het positieve gedrag. Op grond van de uitspraak RSJ 24 april 2015, 14/4783/GA dient namelijk ook bij een besluit tot niet-promotie een inzichtelijke belangenafweging te worden gemaakt.

Bij een degradatiebesluit is het essentieel dat er doorgaans een belangenafweging aanwezig is. Uit deze paragraaf blijkt namelijk dat wanneer die afweging er niet is, er geen degradatie mag plaatsvinden. Oftewel, geen belangenafweging betekent geen degradatie, ongeacht hoe ernstig de gedraging was. Als er geen belangenafweging aanwezig is, wordt door de beklagcommissie of de RSJ namelijk niet gekeken naar de ernst van de gedraging. Een gedraging waarvan duidelijk is dat het onder rood gedrag valt, is pas een reden voor degradatie wanneer uit het degradatiebesluit duidelijk wordt dat die gedraging degradatie noodzakelijk maakt door middel van een belangenafweging.

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat bij de inrichtingen over wanneer een gedraging ernstig genoeg is, zodat er een degradatiebesluit mag volgen. Zo heeft P.I. Dordrecht aangegeven dat zij soms bewust een klacht aangaat om antwoord te krijgen van de RSJ op de ingewikkelde vraag of een bepaalde gedraging ernstig genoeg was. De

onduidelijkheid over de ernst van de gedraging is volgens P.I. Rotterdam, locatie de Schie vooral te wijten aan het feit dat de RSJ niet op één lijn lijkt te zijn met de wetgeving. De toelichting van de regeling Spog geeft namelijk aan dat een rode gedraging, zoals het stoplichtmodel aangeeft, direct dient te leiden tot degradatie. De RSJ heeft echter aanvullende regels opgesteld, namelijk dat er een belangenafweging in het besluit opgenomen moet worden waaruit blijkt dat de degradatie niet gebaseerd is op een incidentele gedraging. Het feit dat er geen belangenafweging of een onvolledige belangenafweging in het degradatiebesluit aanwezig is, is de reden dat klachten over degradatie, hoe ernstig de gedraging ook was, gegrond worden verklaard. Zelfs bij een overduidelijke rode gedraging, namelijk twee positieve urinecontroles op middelengebruik binnen drie maanden, moet er een belangenafweging worden gemaakt in het degradatiebesluit om degradatie te rechtvaardigen. P.I. Krimpen aan den IJssel gaf overigens toe dat het nog weleens voor komt dat degradatiebeslissingen niet zijn voorzien van goede overwegingen.

4.2.3 Geen keuze tussen oranje of rood gedrag

In een degradatiebeslissing dient, zoals in de vorige sub paragraaf al duidelijk wordt, altijd een belangenafweging opgenomen te worden. Uit de uitspraak van de RSJ van 10 november 2014, kenmerk 14/1918/GA, volgt dat deze belangenafweging dient te worden voorzien van een motivering. Het moet namelijk duidelijk worden waarom het oranje gedrag dan wel het rode gedrag van de gedetineerde een degradatie of niet-promotie noodzakelijk maakt. Op grond van onder andere de uitspraak van de RSJ van 6 mei 2014, met kenmerk 14/1337/SGA, dient bij de motivering eveneens helder te worden of sprake is van oranje dan wel rood gedrag.

Bij klacht 10 van P.I. Krimpen aan den IJssel is de betreffende gedetineerde niet gepromoveerd, omdat hij oranje heeft gescoord op de arbeid. Een maand eerder is de gedetineerde wél gepromoveerd, terwijl hij toen een rode score had op hetzelfde onderdeel. Er is niet duidelijk waarom de beslissing van de directeur om klager niet te promoveren, terwijl sprake was van oranje gedrag, is genomen. Daarnaast zijn er geen onderliggende stukken overgelegd waaruit enige motivatie blijkt voor bovenstaande afwijkende beslissing. Bij klacht 12 ontbreekt er ook enige duidelijkheid over of sprake is van oranje dan wel rood gedrag, waardoor het degradatiebesluit onvoldoende is gemotiveerd. Hetzelfde geldt voor klacht 18, waar de directeur eveneens heeft verzuimd om een keuze te maken tussen oranje of rood gedrag.

Naar aanleiding van bovengenoemde tekortkoming is onlangs het standaard format voor het opstellen van een degradatiebesluit aangepast. Aanpassingen binnen het beleidskader DBT komen regelmatig voor. Het beleid is nog redelijk nieuw en er is nog steeds een zoektocht gaande naar de manier om het beleid nog effectiever en soepeler te laten verlopen in de praktijk. Zo is tijdens de interviews reeds naar boven gekomen dat het format zodanig is aangepast dat men niet meer onder de keuze uit komt tussen oranje of rood gedrag.

4.2.4 Overschrijding van de termijn MDO

De toelichting op de regeling Spog vermeldt dat elke gedetineerde in het basisprogramma elke zes weken besproken moet worden in het MDO. Uit de regeling blijkt niet dat de gedetineerde of zijn mentor hiertoe een verzoek moet doen. Verder kan een bespreking in het MDO ook eerder geschieden indien daar een noodzaak voor is.

Wanneer de termijn van zes weken is overschreden en er geen beslissing is genomen door de directeur over promotie, terwijl de gedetineerde wel in aanmerking kwam voor promotie, dan is er tevens gehandeld in strijd met artikel 60 lid 2 van de Pbw. Aangezien in dit geval niet binnen de wettelijke termijn een beslissing is genomen omtrent promoveren of degraderen, is

er sprake van een verzuim of weigering om te beslissen. Op grond van voornoemd artikel is een verzuim of weigering om te beslissen beklagwaardig.

Bij de klachten 1, 2, 9 en 17 van P.I. Krimpen aan den IJssel is er sprake van overschrijding van de termijn. Bij klacht 1 is klager wegens de invoering van het beleidskader DBT per 1 maart 2014 in het basisprogramma geplaatst en pas op 24 april 2014 besproken in het MDO, omdat er onduidelijkheid was of klager een bepaalde cursus had gevolgd. Die onduidelijkheid had moeten worden uitgezocht vóór de aanvang van het MDO. De termijn van zes weken is hier duidelijk overschreden. Bij klacht 2 is de gedetineerde op 18 juni 2014 in de inrichting geplaatst en pas op 14 augustus 2014 besproken in het MDO. Ook hier is de termijn van zes weken duidelijk overschreden. De directeur had uiterlijk op 30 juli 2014 een besluit moeten nemen over eventuele promotie van de gedetineerde. Bij klacht 9 van dezelfde inrichting is de gedetineerde op 3 april 2014 gedegradeerd naar het basisprogramma, waardoor hij na zes weken, te weten 15 mei 2014, weer besproken had moeten worden in het MDO. De betreffende gedetineerde is echter pas op 5 juni 2014 besproken en op 6 juni 2016 gepromoveerd. Hier is eveneens de termijn van zes weken overschreden.

Tevens is bij klacht 4 van P.I. Rotterdam, locatie de Schie sprake van overschrijding van bovengenoemde termijn. Op 16 januari 2015 is de betreffende gedetineerde gedegradeerd naar het basisprogramma en pas op 13 maart 2015 is hij weer beoordeeld in het MDO. De termijn van zes weken is hier ruimschoots overschreden.

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat een voorbereiding op het MDO veel tijd vraagt, wat een verklaring kan zijn voor bovenstaande klachten. De rapportages van de verschillende disciplines moeten voor aanvang van het MDO gecontroleerd worden om zeker te weten dat het gedrag van de gedetineerde zo concreet mogelijk is omschreven. Daarnaast moet worden achterhaald of de omschrijvingen van het gedrag overeenkomen met de kleur die daaraan is toegekend.

4.2.5 Tekortkoming bij overplaatsing

Bij overplaatsing van een HvB naar een gevangenis heeft de RSJ overwogen in de uitspraak met kenmerk 16/0908/GA dat de selectie van gedetineerden die promoveren voor een groot gedeelte plaats vindt in het HvB. Daar wordt het D&R-plan opgesteld en wordt op grond van scores op de gedragsonderdelen van het stoplichtmodel bepaald of een gedetineerde bij overplaatsing naar het gevangenisregime moet worden geplaatst in het basisprogramma of in het plusprogramma. De invulling daarvan wordt gerealiseerd in de gevangenis.

Bij zowel overplaatsing van een HvB naar een gevangenis als bij overplaatsing van een gevangenis naar een andere gevangenis heeft de directeur de taak om bij binnenkomst van de gedetineerde in de gevangenis te beslissen of hij in het basisprogramma dan wel in het plusprogramma wordt geplaatst. Uit de uitspraak van de RSJ van 28 november 2016 met kenmerk 16/2548/GA, volgt dat de directeur bij die beslissing de detentieduur en het gedrag van de gedetineerde in de vorige inrichting moet betrekken.

Bij klacht 6 van P.I. Krimpen aan den IJssel is de gedetineerde bij de overplaatsing van een HvB naar P.I. Krimpen aan den IJssel in het basisprogramma geplaatst, terwijl de gedetineerde in het selectieadvies groen is gekleurd. De directeur heeft hierbij aangegeven dat gedetineerden uit het detentiecentra standaard in het basisprogramma worden geplaatst. Dit terwijl een andere gedetineerde met tevens een groene kleurtoekenning wél bij overplaatsing vanuit een HvB in het plusprogramma is geplaatst. De beklagcommissie heeft hier overwogen dat de directeur onredelijk en onbillijk heeft gehandeld door de groene kleurtoekenning van de vorige inrichting buiten beschouwing te laten.evens had de gedetineerde op grond van het gelijkheidsbeginsel ook in het plusprogramma geplaatst moeten worden. Bij klacht 16 en 23 van dezelfde inrichting is klager eveneens bij overplaatsing naar P.I. Krimpen aan den IJssel in het basisprogramma geplaatst, terwijl hij in de vorige inrichting groen gekleurd was. Bij klacht

23 was er geen selectieadvies aanwezig, waardoor de beklagcommissie de klacht ongegrond heeft verklaard. De RSJ beoordeelde echter dat wanneer er geen selectieadvies van de vorige inrichting aanwezig is en als er twijfel beslaat over plaatsing van de gedetineerde, die twijfel weggenomen moet worden door bij de vorige inrichting te verifiëren in welk programma de gedetineerde daar verbleef. Bij klacht 17 is de gedetineerde op 14 juni 2016 in het HvB geplaatst en op 12 juli 2016 overgeplaatst naar het gevangenisregime van P.I. Krimpen aan den IJssel. Op 16 augustus 2016 is klager pas beoordeeld in het MDO en overgeplaatst naar het plusprogramma. Zoals al eerder duidelijk werd, moet een gedetineerde binnen vier weken worden besproken in het MDO bij binnenkomst in het HvB of gevangenis. Dat is hier niet gebeurd. De gedetineerde had in de periode van 14 juni 2016 tot 12 juli 2016 al besproken moeten worden, zodat hij eventueel eerder gepromoveerd had kunnen worden.

Bovenstaande klachten kunnen verklaard worden door wat uit het vorige hoofdstuk reeds is gebleken. Hierin werd namelijk duidelijk dat gedetineerden bij de betreffende inrichtingen standaard in het basisprogramma worden geplaatst indien er geen selectieadvies of kleuring aanwezig is vanuit de vorige inrichting. Dit is in strijd met de regels van de RSJ.

4.1 Deelconclusie

Aan de hand van bovenstaande beschrijving van de klachtenanalyse, waarin duidelijk wordt om welke redenen klachten van gedetineerden omtrent het beleidskader DBT gegrond zijn verklaard, kan geconcludeerd worden dat de betreffende inrichtingen op bepaalde punten tekortschieten bij de uitvoering van het beleidskader DBT. Die tekortkomingen worden hieronder opgesomd.

- Het ontbreken van een gedegen belangenafweging. Zoals is gebleken is het opnemen van een belangenafweging in het degradatiebesluit noodzakelijk. Indien er geen belangenafweging is opgenomen, is de ernst van de gedraging waarop de beslissing is gebaseerd, niet meer van belang en zal altijd het oordeel volgen van de beklagcommissie dan wel de RSJ dat de beslissing niet genomen had mogen worden.
- Het 'groene' gedrag van de gedetineerde wordt niet meegewogen in de belangenafweging. De RSJ heeft een aantal klachten van gedetineerden gegrond verklaard, omdat hierbij in het degradatiebesluit alleen het negatieve gedrag van de gedetineerde is beschreven en het positieve gedrag in het geheel niet is vermeld.
- Geen sprake van structureel ongewenst gedrag, maar een incidentele gedraging. Een degradatiebesluit mag niet gebaseerd zijn op een enkele gedraging in een periode van drie maanden. Daarnaast geldt ook hier dat er een belangenafweging in het degradatiebesluit opgenomen dient te worden wanneer wél sprake is van meerdere ongewenste gedragingen in een periode van drie maanden. De ongewenste gedraging dient hierin te worden afgewogen tegen het structurele, inclusies het 'groene' gedrag van de gedetineerde.
- Geen keuze tussen 'rood' en 'oranje' gedrag. Zoals al eerder duidelijk werd, moet een belangenafweging voorzien zijn van een motivering waaruit blijkt dat het 'oranje' of 'rode' gedrag van de gedetineerde de degradatie noodzakelijk maakt. Bij een aantal klachten uit de klachtenanalyse is er geen keuze gemaakt tussen 'oranje' of 'rood' gedrag, waardoor de degradatiebeslissing onvoldoende is gemotiveerd.
- Niet binnen de wettelijke termijn van zes weken opnieuw besproken in het MDO. Er zijn een aantal klachten waarbij de wettelijke termijn is overschreden, omdat niet op tijd is aangevangen met de voorbereidingen op het MDO. Onduidelijkheden over de gedetineerde dienen voor aanvang van het MDO te worden uitgezocht.

- Niet de kleur gevolgd van de vorige inrichting. Bij een paar klachten waren de gedetineerden in de vorige inrichting groen gekleurd, maar is dit niet overgenomen door de directeur van de betreffende inrichtingen. Daarnaast zijn er klachten die gegrond waren verklaard, omdat de gedetineerden in het basisprogramma zijn geplaatst wegens het ontbreken van een selectieadvies van de vorige inrichting. Dit is niet toegestaan volgens de RSJ.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de centrale vraag die luidt als volgt:

Welke aanbevelingen die mogelijk leiden tot beperking van het aantal beklagzaken over het beleidskader DBT (Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat), dat per 1 maart 2014 is ingevoerd, kunnen worden gegeven na toetsing van relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie aan de praktijk, inhoudende de uitvoering van het beleidskader DBT door het gevangenispersoneel?

Allereerst worden in paragraaf 6.1 conclusies gegeven naar aanleiding van het onderzoek uit de voorgaande hoofdstukken. Vervolgens zullen in paragraaf 6.2 aanbevelingen worden geformuleerd die zijn voortgekomen uit het onderzoek en de conclusies.

In paragraaf 6.1 zal geconcludeerd worden wat precies de tekortkomingen zijn in de uitvoering van het beleidskader DBT. In paragraaf 6.2 worden vervolgens op basis van de gesignaleerde tekortkomingen aanbevelingen gegeven.

6.1 Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat er een aantal punten zijn waarin P.I. Dordrecht, P.I. Krimpen aan den IJssel en P.I. Rotterdam, locatie de Schie tekortschieten in de uitvoering van het beleidskader DBT. Uit onderzoek is gebleken dat de tekortkomingen betrekking hebben op degradatiebeslissingen en enkele op een niet-promotie beslissing.

De meest voorkomende tekortkoming betreft de tekortkoming omtrent het opnemen van een belangenafweging in het degradatiebesluit. Uit de klachtenanalyse is gebleken er beklagzaken gegrond gingen op het geheel ontbreken van een belangenafweging. Zodra er geen belangenafweging aanwezig is, is dit zonder verder te kijken naar de inhoud van het besluit al een reden voor de RSJ om te oordelen dat de betreffende gedetineerde onterecht is gedegradeerd. Wat in dat geval de grond is geweest voor degradatie van de gedetineerde, is niet meer van belang aangezien niet aan de formele vereisten, te weten het opnemen van een belangenafweging, is voldaan. Daarnaast zijn er klachten gegrond verklaard, waarbij wél een belangenafweging aanwezig was, maar waarin het groene gedrag van de gedetineerde niet is meegewogen. Uit jurisprudentie volgt echter dat er altijd een belangenafweging moet worden opgenomen in het degradatiebesluit en dat in die belangenafweging de ongewenste gedraging afgewogen moet worden tegen het structurele gedrag, waaronder ook het groene gedrag van de gedetineerde. Ondanks dat tijdens de interviews door medewerkers van de inrichtingen is aangevoerd dat er altijd een belangenafweging wordt gemaakt aan de hand van een vast format en dat alles wat tijdens het MDO wordt besproken in het besluit wordt opgenomen, blijkt dit naar aanleiding van de klachtenanalyse in de praktijk niet altijd zo te zijn.

De tweede tekortkoming die voortvloeit uit de klachtenanalyse is dat een degradatiebeslissing soms gebaseerd is op een incidentele gedraging, waarbij geen sprake is van structureel ongewenst gedrag in de belangenafweging. Volgens de regeling Spog dient een gedraging die valt onder 'rood gedrag' volgens het stoplichtmodel, direct te leiden tot degradatie. De RSJ zegt echter dat niet elke ongewenste gedraging hoeft te betekenen dat een gedetineerde niet mee werkt aan zijn re-integratie. Om te bepalen of een degradatie redelijk is, moet worden gekeken naar de mate van verantwoordelijkheid die de gedetineerde toont voor zijn re-integratie. Om te voorkomen dat een degradatie gebaseerd is op een incidentele gedraging, dient zoals al eerder is genoemd, de ongewenste gedraging afgewogen te worden tegen het structurele, waaronder ook het groene gedrag van de gedetineerde. Uit de interviews is gebleken dat P.I. Dordrecht en P.I. Krimpen aan den IJssel mee gaan met de gedachtegang van de RSJ. Zo leidt hier het in bezit hebben van een telefoon, in tegen stelling tot wat de regeling Spog en het stoplichtmodel zeggen, niet tot degradatie. P.I. Rotterdam, locatie de

Schie gaat niet mee met de gedachtegang van de RSJ en volgt de wetgeving. Zij beschouwen het in bezit hebben van een telefoon als zodanig ernstig dat er degradatie moet volgen, omdat hierdoor criminele activiteiten kunnen worden voortgezet.

Een derde tekortkoming is dat bij de belangenafweging niet altijd een keuze wordt gemaakt tussen rood en oranje gedrag in het besluit, terwijl de RSJ dit wel vereist. Uit onderzoek blijkt echter dat dit recentelijk niet meer als probleem wordt ervaren. Zo heeft P.I. Rotterdam, locatie de Schie aangegeven dat het standaard format voor het opstellen van een degradatiebesluit is aangepast. Het beleidskader DBT is nog redelijk nieuw, wat betekent dat er regelmatig aanpassingen worden uitgevoerd om het systeem effectiever en soepeler te laten verlopen. Zodoende is het standaard format voor het opstellen van een degradatiebesluit aangepast om voornoemd probleem te voorkomen. In het format dient een keuze te worden gemaakt tussen oranje en rood gedrag door het doorstrepen wat niet van toepassing is. Derhalve zal een aanbeveling voor deze tekortkoming in de volgende paragraaf uitblijven.

De vierde tekortkoming betreft de termijnoverschrijding van het MDO. Uit de klachtenanalyse wordt duidelijk dat er een paar klachten gegrond zijn verklaard, vanwege het feit dat de gedetineerden niet binnen de wettelijke termijn van zes weken zijn besproken in het MDO. Bij een van de klachten was sprake van onduidelijkheid over de deelname van de gedetineerde aan een bepaalde cursus, waardoor het MDO is uitgesteld. Wanneer een gedetineerde niet wordt besproken, terwijl hij in aanmerking kwam voor plaatsing in het plusprogramma, is er door de directeur tevens gehandeld in strijd met artikel 60 lid 2 van de Pbw. Aangezien niet binnen de wettelijke termijn een beslissing is genomen omtrent promoveren of degraderen, is er sprake van een verzuim of weigering om te beslissen.

Daarnaast bestaat er een vijfde tekortkoming bij de overplaatsing van gedetineerden vanuit een HvB naar een gevangenis of van een gevangenis naar een andere gevangenis. Uit de klachtenanalyse blijkt dat het nog weleens voor komt dat de groene kleurtoekenning van de vorige inrichting buitenbeschouwing wordt gelaten bij de beslissing van de directeur tot plaatsing van de gedetineerde in het basisprogramma of het plusprogramma. Daarnaast wordt bij het ontbreken van een selectieadvies de gedetineerde standaard in het basisprogramma geplaatst. De detentieduur en het gedrag van de gedetineerde in de vorige inrichting wordt zodoende niet bij de beslissing betrokken, terwijl uit jurisprudentie blijkt dat de directie van een inrichting hier wel toe verplicht is. Wel krijgt de gedetineerde de mogelijkheid om in deze situatie eerder dan het verstrijken van de wettelijke termijn van zes weken besproken te worden in het MDO. Hier kan de gedetineerde een verzoek toe doen.

Voor wat betreft het opstellen van een schriftelijk besluit, bestaat er eveneens een tekortkoming. Uit de interviews werd duidelijk dat slechts bij verandering van het programma een schriftelijk besluit wordt opgesteld en wordt uitgereikt aan de gedetineerde. Wanneer wordt besloten een gedetineerde niet te promoveren, kan de gedetineerde de motivering en belangenafweging daarvan terugvinden in zijn D&R-plan. De RSJ heeft echter overwogen dat wanneer een besluit tot niet-promotie wordt genomen, hierbij tevens een schriftelijke beschikking moet worden opgesteld. Uit de klachtenanalyse volgt dat een besluit tot niet-promotie net als een besluit tot degradatie moet zijn voorzien van een gedegen belangenafweging. Slechts verwijzen naar de motivering en overwegingen in het D&R-plan is niet voldoende.

Verder is uit de interviews van dit onderzoek gebleken dat er een tekortkoming bestaat omtrent motiverende bejegening. Gebleken is dat motiverende bejegening noodzakelijk is voor het beperken van het aantal beklagzaken, omdat hierdoor gedetineerden minder snel in een negatieve spiraal terechtkomen en er een vertrouwensband wordt gevormd. Tijdens de interviews heeft het hoofd D&R van P.I. Krimpen aan den IJssel aangegeven dat buiten het feit dat het veel tijd vraagt van een mentor of een piw'er om een motiverende gesprekscyclus aan te gaan met een gedetineerde, motiverende gespreksvoering vaak tevens lastig voor hen is. Als hulpverlener dien je hiermee om te kunnen gaan, maar voor piw'ers is dit onbekend. Zij missen ervaring en opleiding op dat gebied. Uit de interviews is eveneens gebleken dat bij P.I.

Rotterdam, locatie de Schie niet iedereen dezelfde benadering kiest omtrent motiverende bejegening. De ene piw'er lijkt hier meer bedreven in te zijn dan een andere piw'er.

6.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bovenstaande conclusies, waaruit is gebleken welke tekortkomingen er spelen bij de uitvoering van het beleidskader DBT, worden in deze paragraaf aanbevelingen geformuleerd.

De eerste aanbeveling is dat gegarandeerd moet worden dat een degradatiebesluit altijd is voorzien van een deugdelijke belangenafweging. Om dit te realiseren is het belangrijk dat in elk geval de motivering van het besluit zoals opgenomen in de MDO-rapportage en niet enkel de standaard belangenafweging zoals opgenomen in het format, terug moet komen in het degradatiebesluit. Oftewel, de motivering in de eindrapportage van het MDO, waarin alle rapportages van het gedrag, afkomstig van verschillende disciplines worden opgenomen, moet overgenomen worden in het degradatiebesluit. Wanneer aan een goede belangenafweging is voldaan, waarin de ongewenste gedraging is afgewogen tegen het structurele 'groene gedrag' en waaruit blijkt dat inderdaad degradatie moet volgen, zullen gedetineerden merken dat hun klacht niet meer zomaar om formele redenen gegrond wordt verklaard. Zodoende maakt een correcte afhandeling van een degradatiebeslissing, het voor gedetineerden minder aantrekkelijk om in beklag te gaan.

Wanneer een degradatiebeslissing gebaseerd is op een incidentele gedraging wordt allereerst aanbevolen dat de degradatie beter gemotiveerd dient te worden, zodat duidelijk wordt dat de gedraging de degradatie noodzakelijk maakt. Enkel de incidentele ongewenste gedraging noemen in de belangenafweging is niet voldoende. Hiermee wordt bedoeld dat niet voor elke gedraging een aparte belangenafweging gemaakt hoeft te worden. Het in bezit hebben van een telefoon is ongewenst gedrag, maar omdat het niet structureel is, mag geen degradatie volgen. Echter, de voornoemde gedraging kan de rust en veiligheid verstoren binnen de inrichting, wat onder oranje gedrag valt. Wanneer deze gedragingen beide worden benoemd in de belangenafweging, is geen sprake meer van een incidentele gedraging. De reden van de gegrondverklaring van een klacht hieromtrent kan in dat geval niet meer zijn dat er sprake was van een incidentele gedraging. Een tweede aanbeveling voor hetzelfde probleem omtrent het in bezit hebben van een telefoon, is een aanpassing van het stoplichtmodel. Aangezien de RSJ en de regeling Spog in combinatie met het stoplichtmodel niet op één lijn liggen, is het belangrijk om hierover meer duidelijkheid te creëren voor de inrichtingen en de gedetineerden. Net als wat is gebeurd bij middelengebruik, dient in de oranje kolom tevens voor het in bezit hebben van een mobiele telefoon een kopje 'incidenteel' te worden opgenomen. Dit betekent dat pas wanneer meer dan één keer in de periode drie maanden een gedetineerde wordt betrapt op het in bezit hebben van een telefoon, er sprake is van 'rood gedrag'.

Om te voorkomen dat gedetineerden te laat in het MDO worden besproken, wat betekent dat de wettelijke termijn van zes weken wordt overschreden, is het belangrijk om op tijd te beginnen met de voorbereidingen op het MDO. Wanneer de voorbereiding twee weken voor het MDO al van start gaat, kunnen eventuele onzekerheden of zoekwerk omtrent de gedetineerde tijdig worden geconstateerd. Indien hiervan sprake is, zijn er nog twee weken over om hierover helderheid te creëren. Op die manier hoeft de termijn niet overschreden te worden en zullen klachten hierover bespaard worden.

De vijfde aanbeveling die gegeven kan worden is dat bij twijfel over plaatsing van de gedetineerde in het basisprogramma of het plusprogramma, moet worden geverifieerd bij de vorige inrichting in welk programma de gedetineerde daar verbleef of hoe het gedrag van de gedetineerde daar was. Op die manier kan klager niet onterecht in het basisprogramma worden geplaatst. De methode die nu wordt gehanteerd, namelijk plaatsing in het basisprogramma indien geen selectieadvies aanwezig is, zorgt voor veel onnodig gegrond verklaarde klachten. Het feit dat de gedetineerde in dit geval wel eerder besproken kan worden

in het MDO, doet daar niet aan af. De gedetineerde heeft dan reeds de mogelijkheid gehad om in beklag gegaan. Overigens vergt het achterhalen van de nodige informatie in de vorige inrichting minder tijd dan het afhandelen van een klacht.

De zesde aanbeveling betreft het opstellen van een schriftelijke beschikking indien sprake is van een beslissing tot niet-promotie. Net als bij een besluit tot degradatie dient het besluit tot niet-promotie te zijn voorzien van een gedegen belangenafweging. Dit betekent dat hier tevens naast de standaard belangenafweging volgens het format ook de motivering in de eindrapportage van het MDO overgenomen dient te worden in het besluit.

De zevende en tevens laatste aanbeveling die geformuleerd kan worden is het investeren van tijd in vakmanschap omtrent motiverende bejegening in de vorm van cursussen en trainingen.⁶⁰ Om het beleidskader DBT optimaal te laten werken in de praktijk, is het belangrijk dat aan alle onderdelen van het beleid aandacht wordt besteed. Motiverende bejegening is het basisuitgangspunt met betrekking tot de omgang met gedetineerden. Al het gevangenispersoneel is onderdeel van de gesprekscyclus van de gedetineerde. Dit betekent dat niet alleen hulpverleners, maar ook piw'ers en beveiligers moeten weten hoe ze met motiverende bejegening uit de voeten kunnen. Motiverende bejegening moet gezien worden als stap één om beperking van beklagzaken te realiseren. Motiverende bejegening leidt namelijk tot motiverende gedetineerden die positief in hun detentie staan. Door gedetineerden onder andere respect, vertrouwen en ondersteuning te geven, zullen zij eerder geneigd zijn om hun detentie en re-integratie zo goed mogelijk te laten verlopen. Aandacht voor de gedetineerde is essentieel. Op die manier zal een besluit tot degradatie nooit tot een verrassing komen, waardoor de gedetineerde geen reden heeft om in beklag te gaan.

⁶⁰ 'Opleidingsinstituut aanbod 2017', DJI 2017, p. 92 t/m 95.

Literatuurlijst en bronvermelding

Wet- en regelgeving

Wet

- Penitentiaire Beginselen wet (Pbw)

Ministeriële regelingen

- Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (regels Spog)
- Penitentiaire Maatregel (Pm)

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 2011 -2012, 29 270, nr. 61
- *Kamerstukken II* 2013-2014, 24 587, nr. 568
- *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 745, bijlage bij nr. 3

Beleidsdocumenten

- Toelichting bij Regeling SPOG van 20 februari 2014, *Stcrt.* 2014, 4617.
- Nota van toelichting op de Penitentiaire Maatregel van 23 februari 1998, *Stb* 1998-111.

Jurisprudentie

Rechtbank/Hof

- Hof Den Haag 16 december 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3961
- Rb. Den Haag 11 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:7653
- Rb. Den Haag 24 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:3861

Raad voor Straftoepassing en Jeugdbescherming

- RSJ 2 mei 2014, nr. 14/1449/SGA
- RSJ 6 mei 2014, 14/1337/SGA
- RSJ 17 september 2014, nr.14/3302/SGA
- RSJ, 10 november 2014, nr. 15/1918/GA
- RSJ 11 november 2014, nr. 14/2598/GA
- RSJ 11 november 2014, nr. 14/2601/GA
- RSJ 14 november 2014, nr. 14/4177/SGA
- RSJ 18 november 2014, nr. 14/2074/GA
- RSJ 18 november 2014, nr. 14/2344/GA
- RSJ 19 november 2014, nr. 14/2689/GA
- RSJ 21 november 2014, nr. 14/4232/SGA
- RSJ 3 december 2014, nr. 14/4398/SGA
- RSJ 10 december 2014, nr. 14/4532/SGA
- RSJ 22 december 2014, nr. 14/2678/GA
- RSJ 30 december 2014, nr. 14/2679/GA
- RSJ 23 januari 2015, nr. 14/3411/GA
- RSJ 27 januari 2015, nr. 14/2835/GA
- RSJ 17 februari 2015, nr.14/3864 GA
- RSJ 19 februari 2015, nr. 14/3776/SGA
- RSJ 7 maart 2015, nr. 14/3993/GA

- RSJ 11 maart 2015, nr. 14/4856/GA
- RSJ 16 maart 2015, nr. 14/3222/GA
- RSJ 17 maart 2015, 14/3589/GA
- RSJ 27 maart 2015, nr. 15/0937/SGA
- RSJ 31 maart 2015, nr. 14/4650/GA
- RSJ 24 april 2015, nr. 14/4783/GA
- RSJ 17 juli 2015, nr. 16/1648/SGA
- RSJ 13 oktober 2015, nr. 15/3323/SGA
- RSJ 14 november 2015, nr. 14/4177/SGA
- RSJ 22 december 2015, nr. 14/3195/GA
- RSJ 24 december 2015, nr. 14/4730/SGA
- RSJ 19 januari 2016, nr. 15/3498/GA
- RSJ 21 januari 2016, nr. 16/0112/SGA
- RSJ 21 januari 2016, nr. 16/113/SGA
- RSJ 15 februari 2016, nr. 16/0449/SGA
- RSJ 23 februari 2016, nr. 16/0545/SGA
- RSJ 24 februari 2016, nr. 15/518/SGA
- RSJ 1 maart 2016, nr. 16/634/SGA
- RSJ 9 maart 2016, nr. 15/3450/GA
- RSJ 15 maart 2016, nr. 16/0839/SGA
- RSJ 4 april 2016, nr. 15/4200/GA
- RSJ 7 april 2016, nr. 16/1108/SGA
- RSJ 19 april 2016, nr. 16/1292/SGA
- RSJ 2 mei 2016, nr. 16/0247/GA
- RSJ 9 mei 2016, nr. 16/0059/GA
- RSJ 12 mei 2016, nr. 15/4367/GA
- RSJ 26 mei 2016, nr. 15/3290/GA
- RSJ 2 juni 2016, nr. 16/1826/SGA
- RSJ 10 juni 2016, nr. 16/0742/GA
- RSJ 4 juli 2016, nr. 15/4317/GA
- RSJ 13 juli 2016, nr. 16/0799/GA
- RSJ 29 juli 2016, nr. 16/0941/GA
- RSJ 1 augustus 2016, nr. 16/0480/GA
- RSJ 5 augustus 2016, nr. 15/4436/GA
- RSJ 9 augustus 2016, nr. 16/0908/GA
- RSJ 24 augustus 2016, nr. 16/2080/GA
- RSJ 29 augustus 2016, nr. 16/0193/GA
- RSJ 1 september 2016, nr. 19/2983/SGA
- RSJ 19 oktober 2016, nr. 16/888/GA
- RSJ 3 november 2016, nr. 16/3683/SGA
- RSJ 4 november 2016, nr. 16/3686/SGA
- RSJ 28 november 2016, nr. 16/2548/GA
- RSJ 16 december 2016, nr. 16/942/GA
- RSJ 20 december 2016, nr. 16/1505/GA
- RSJ 28 december 2016, nr. 16/2710/GA
- RSJ 28 december 2016, nr. 16/2745/GA
- RSJ 18 januari 2017, nr. 17/0124/SGA
- RSJ 14 maart 2017, nr. 16/2938/GA

Literatuur

Handboeken

Medewerkers DJI 2006

Medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie, *Handboek rechtspositie gedetineerden*, Den Haag: SDU 2006

Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Schuit & Bogaard 2016

G.A.I. Schuijt en H.M.J. Boogaard, *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2016.

Tijdschriften

Boone & van Hattum, NJB 2014

M. Boone en W. van Hattum, 'Promoveren en degraderen' van gedetineerden, *NJB* 2014.

Sackers, Sancties 2016/12

H.J.B. Sackers, 'Commotie over promotie in de bajes', *Sancties* 2016/12.

Krabbendam en Nelissen, Sancties 2012/35

R. Krabbendam en P. Nelissen, *Het gevangeniswezen op de schop: de ambities van het Programma modernisering gevangeniswezen*, *Sancties* 2012/35.

Overige documenten

Medewerkers DJI 2017

Opleidingsinstituut DJI-aanbod 2017, DJI 2017.

Gent, van, DJI 2016

L. van Gent, Handleiding *Toetsingskader promoveren en degraderen*, Den Haag: DJI 2013.

Ledegang, DJI 2014

N. Ledegang, *Beloningssysteem moet gedetineerde motiveren*, Den Haag: DJI 2014.

Wetterauw, DJI 2014

D. Wetterauw, *Concept Handreiking kwaliteitsscan D&R – MDO*, Den Haag: DJI 2014.

Elektronische bronnen

'Advies wijziging Regeling Spog in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen', RSJ 14 december 2012, www.rsj.nl (zoek op: wijziging regeling Spog)

'Invoering van promoveren en degraderen', Directeur gevangeniswezen, www.dji.nl (zoek op: wijziging regeling Spog)

'Jaarverslagen 2014 t/m 2016, Commissie van Toezicht P.I. Dordrecht', www.dji.nl (zoek op: jaarverslagen commissie van toezicht)

'Jaarverslagen 2014 t/m 2016, Commissie van Toezicht P.I. Krimpen aan den IJssel', www.dji.nl (zoek op: jaarverslagen commissie van toezicht)

'Jaarverslagen 2014 en 2015, Commissie van Toezicht P.I. Rotterdam, locatie de Schie', www.dji.nl (zoek op: jaarverslagen commissie van toezicht)

