

Vergaderjaar 2019–2020

35 122

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 maart 2020

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over het wetsvoorstel heeft uitgebracht.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **ChristenUnie** hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord nog een aantal vragen. Ik dank deze leden voor hun inbreng, die mij in staat stelt het wetsvoorstel op een aantal punten nader toe te lichten.

2. Adviezen

De leden van de **GroenLinks**-fractie verwijzen naar de rapportage van de eerste JenV-monitor.¹ Uit het rapport blijkt dat 72 procent van de ondervraagden negatief staat tegenover het voorwaardelijk vrijkomen van gedetineerden na twee derde van hun straf. Deze leden wijzen erop dat in de monitor eveneens de vraag is gesteld hoe de ondervraagden denken over het maximeren van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) op twee jaar. Uit de monitor blijkt dat 44 procent van de ondervraagden hier vóór is, hetgeen geen meerderheid oplevert, zo merken deze leden op. Zij vragen waarop de regering tegen deze achtergrond baseert dat voor dit wetsvoorstel maatschappelijk draagvlak bestaat.

In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat uit de monitor niet alleen blijkt dat 72 procent van de ondervraagden negatief staat tegenover het voorwaardelijk in vrijheid stellen van gedetineerden na twee derde van hun gevangenisstraf (de huidige v.i.-termijn), maar ook dat slechts 8 procent daar vóór is (17 procent vindt het niet goed en niet slecht en 3 procent weet het niet). Uit de monitor blijkt – zoals deze leden benoemen – dat de grootste groep respondenten (44 procent) vóór een wijziging van de v.i. is waardoor veroordeelden maximaal twee jaar voor het einde van hun straf voorwaardelijk vrijkomen. 17 procent van de

¹ www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/documenten/rapporten/2019/12/02/jv-monitor-eerste-meting.

respondenten vindt die wijziging niet goed of slecht, 4 procent weet het niet en 35 procent is tegen deze wijziging. Uit de monitor kan niet worden afgeleid *waarom* deze laatste groep tegen de maximering van de termijn op twee jaar is, en of iedereen daarvoor dezelfde reden heeft. In verband met de vraagstelling in de monitor is niet duidelijk of degenen die hebben ingevuld tegen deze wijziging te zijn, de maximering op twee jaar desalniettemin een verbetering vinden ten opzichte van de huidige situatie. Verder blijkt uit de monitor dat een groter gedeelte van de respondenten is voor het re-integreren van gedetineerden tegen het einde van hun straf door het regelen van praktische zaken,² dan voor het toekennen van verlof tijdens de detentie³. Daarnaast vindt een groot deel van de respondenten dat gedetineerden te veel vrijheid hebben tijdens de detentie.⁴ Ik leid uit dit alles tezamen af dat de voorstellen gedaan in dit wetsvoorstel aansluiten bij het maatschappelijk gevoel dat gedetineerden te vroeg tijdens hun detentie vergaande vrijheden krijgen. Het toekennen van vrijheden is nodig om gedetineerden geleidelijk terug te laten keren in de maatschappij en zo recidive te voorkomen. Tegelijkertijd moet, voor de geloofwaardigheid en aanvaardbaarheid van het stelsel, recht worden gedaan aan de opgelegde vrijheidsstraf. Dat betekent dat termijnen voor vrijheden niet langer moeten zijn dan nodig is voor het doel waarvoor zij worden ingezet, te weten de geleidelijke terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij. Er moet een juiste balans worden gevonden tussen het belang dat met de vrijheden wordt nagestreefd enerzijds, en het belang van een geloofwaardig stelsel anderzijds. De regering meent dat deze balans met dit wetsvoorstel is gevonden.

Deze leden vragen om een overzicht van de voornaamste kritieken op het wetsvoorstel uit de JenV-monitor. In reactie op deze vraag verhelder ik graag dat de JenV-monitor inhoudt dat een representatieve groep respondenten online vragenlijsten invult. Zij kunnen daarbij telkens aanvinken in hoeverre zij het met de stellingen eens of oneens zijn. De citaten die zijn opgenomen in het rapport zijn citaten uit voorgesprekken die zijn gevoerd op grond van een beperkte steekproef om tot online vragenlijsten te komen.⁵ De respondenten zijn in de voorgesprekken niet specifiek bevraagd over dit wetsvoorstel of andere wetsvoorstellen. Hun is onder andere de vraag gesteld «Iedereen heeft in Nederland recht op een tweede kans. Daarom worden gedetineerden na het uitzitten van hun straf, na een wenperiode, weer vrijgelaten. Wat vinden jullie daarvan?» De in de rapportage bij de stellingen over de v.i. opgenomen citaten betreffen een reactie – gegeven tijdens de voorgesprekken – op deze vraag. Ik kan om die reden geen overzicht geven van eventuele kritiek van de respondenten op het wetsvoorstel.

Deze leden verwijzen verder naar de motie-Ganzevoort (Kamerstuk 34 911, G), ingediend bij de parlementaire behandeling van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld, waarin de regering wordt verzocht om bij de toelichting op toekomstig voor te hangen algemene maatregelen van bestuur te streven naar op onderzoek gebaseerde argumentaties. Zij merken op dat deze motie weliswaar is genomen in een andere context, maar vragen te reflecteren op de vraag hoe de onderbouwing van dit wetsvoorstel en de daarin gemaakte keuzes zich verhouden tot deze motie. Ik begrijp deze vraag zo, dat deze leden vragen naar de (weten-

² 58 procent van de respondenten is daar vóór, 25 procent is het daarmee niet eens of oneens, 3 procent weet het niet en 7 procent is het daarmee oneens.

³ 39 procent is het daarmee oneens, 28 procent is het daarmee niet eens of oneens, 3 procent weet het niet en 31 procent is het daarmee eens.

⁴ 67 procent is het hiermee eens, 16 procent is het hiermee niet eens of oneens, 8 procent weet het niet en 6 procent is het hiermee oneens.

⁵ Zie de onderzoeksverantwoording bij de rapportage.

schappelijke) onderbouwing van dit wetsvoorstel. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt.

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is de persoonsgerichte benadering. De voorgestane persoonsgerichte benadering, met als doel gedragsverandering, en de inzet op het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie sluiten aan bij publicaties van het WODC en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Uit die publicaties blijkt namelijk dat behandelingen die cognitief-gedragsmatig van aard zijn, het meest effectief zijn en vaak tot recidivevermindering leiden. Als strafrechtelijke interventies worden toegesneden op de criminogene tekorten van de betrokken daders, kunnen deze interventies leiden tot reductie van recidive.⁶

De voorgestane persoonsgerichte benadering leidt ook tot wijzigingen ten aanzien van het verlot. Deze wijzigingen zijn beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de memorie van antwoord en zullen – overeenkomstig de motie Groothuizen/Kuiken (Kamerstuk 35 122, nr. 26) – worden verwerkt in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi). De wijziging van de verlotregeling in deze zin is mede ingegeven door het WODC-onderzoek *Het Tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlot voor gedetineerden*. In dat onderzoek is onder meer geconcludeerd dat de bestaande regeling van het verlot te weinig mogelijkheden biedt voor een doelgerichte invulling en dat behoefte bestaat aan een verlotpraktijk die minder routinematig is en meer de nadruk legt op een vormgeving van het verlot naar de maat van de bijzonderheden van het geval.⁷

In het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam naar de huidige toepassingspraktijk van de v.i. wordt er onder meer op gewezen dat de detentiefasering en de v.i. niet goed op elkaar aansluiten.⁸ In het bijzonder wordt de overlap tussen het penitentiair programma en de v.i. genoemd. In de praktijk komt het door deze overlap volgens de respondenten geregeld voor dat aan een gedetineerde in het kader van een penitentiair programma al vergaande vrijheden zijn verleend, terwijl die vrijheden in het kader van de v.i. weer worden ingeperkt. Om dit te voorkomen wordt de bestaande overlap tussen het penitentiair programma en v.i. met dit wetsvoorstel opgeheven. Daarbij worden de succesvolle elementen van het penitentiair programma ook voor veroordeelden die in aanmerking komen voor v.i. behouden, via het re-integratieverlot.

Verder blijkt uit het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam dat de huidige toepassing van de v.i. al door een ontwikkeling naar meer maatwerk en een meer persoonsgerichte aanpak wordt gekenmerkt. Het voorstel om over te stappen van een systeem waarbij de v.i. van rechtswege wordt verleend naar een systeem waarbij sprake is van een individueel beslismoment, sluit hierbij aan en zorgt ervoor dat deze persoonsgerichte benadering beter wordt ingebed. Dit voorstel draagt bovendien bij aan een betere aansluiting tussen de v.i. en de detentiefasering. Immers, door ook bij de v.i. uit te gaan van een beslissing ten

⁶ Zie B.S.J. Wartna, D.L. Alberda, & S. Verweij, *Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies*, Den Haag: WODC, Onderzoek en Beleid, 307 en (van dezelfde auteurs) «Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies», in: *Tijdschrift voor Criminologie* 2013 (55) 1; WODC, *Beter, anders en goedkoper. Een literatuurverkenning ten behoeve van het traject Modernisering Sanctietoepassing*, Memorandum 2004–1; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag, juli 2008).

⁷ Nelissen, Schreurs & Smeets, *Het tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlot voor gedetineerden*, WODC 2006, p. 114–115.

⁸ J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, WODC 2018.

aanzien van iedere individuele gedetineerde, waarbij dezelfde criteria worden gebruikt als in de fase die daaraan voorafgaat, wordt het mogelijk om de persoonsgerichte aanpak consistentier door te voeren in de v.i. De met dit wetsvoorstel voorgestelde gemaximeerde v.i.-termijn van twee jaar sluit aan bij de gemiddelde duur van de proeftijd van anderhalf tot twee jaar, zoals deze blijkt uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit. Deze leden verwijzen voorts naar een zinsnede op pagina 3 van de memorie van antwoord waarin wordt verwezen naar «grote en gerucht-makende strafzaken» die tot ophef hebben geleid over het recht op v.i. Zij vragen waarop deze uitspraak is gebaseerd. Graag verhelder ik in reactie hierop dat de desbetreffende zinsnede een citaat betreft uit het advies van de Raad voor de rechtspraak. Deze zinsnede is in de memorie van antwoord opgenomen in antwoord op de vraag van de leden van deze fractie waaruit blijkt dat maatschappelijk draagvlak voor de huidige v.i.-regeling ontbreekt en daarbij ook de ontvangen adviezen over het wetsvoorstel te betrekken.

3. Detentieverloop

De leden van de fractie van **GroenLinks** wijzen op de passage in de memorie van antwoord waarin wordt verwoord dat de wegingsfactor «slachtofferbelangen» in het voorgestelde artikel 15, derde lid, onder c, Sr (sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (hierna: Wet USB): artikel 6:2:10, derde lid, onder c, Sv) meer omvat dan alleen de (fysieke) veiligheid van slachtoffers. Daarbij wordt opgemerkt dat dit niet zo ver gaat dat ieder gevoel van onbehagen of onbegrip bij het slachtoffer aanleiding zal zijn om geen v.i. te verlenen. Deze leden vragen of dat incidenteel wel het geval kan zijn. Zij vragen verder of het juist is dat het slachtofferbelang zo moet worden uitgelegd dat het gaat om diens beschermingsbehoefte en de wijze waarop daaraan al dan niet middels het opleggen van bijzondere voorwaarden kan worden voldaan.

Ik antwoord hierop dat de wegingsfactor «slachtofferbelangen» inderdaad meer omvat dan alleen de (fysieke) veiligheid van slachtoffers. Het gaat bijvoorbeeld ook om het belang van slachtoffers om niet onnodig met de verdachte te worden geconfronteerd. Confrontatie kan een groot gevoel van onveiligheid met zich mee brengen. Dat geldt te meer als het gedrag van de gedetineerde in detentie daaraan heeft bijgedragen doordat ongewenst contact is gezocht met het slachtoffer. Het voorkomen van dergelijke secundaire victimisatie kan dan ook een reden zijn om bijzondere voorwaarden te stellen, zoals gebieds- en contactverboden. Enkel een gevoel van onbegrip of onbehagen bij het slachtoffer is daarvoor onvoldoende. Overigens merk ik op dat wanneer het slachtoffer gevoelens van onbegrip of onbehagen ervaart er voorlichting en ondersteuning kan worden geboden door Slachtofferhulp Nederland. Ik kan deze leden bevestigen dat in beginsel zal worden gekeken hoe via bijzondere voorwaarden aan de beschermingsbehoefte van het slachtoffer kan worden tegemoetgekomen. Het niet verlenen van de v.i. kan wel aan de orde zijn op het moment dat de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer – en in het bijzonder zijn (fysieke) veiligheid – niet op een andere wijze kunnen worden gewaarborgd.

Deze leden vragen op welke wijze de geleidelijke terugkeer in de samenleving plaatsvindt als aan gedetineerden geen v.i. wordt verleend. In reactie op deze vraag stel ik voorop dat alle inzet vanaf de start van de detentie erop is gericht om gedetineerden te stimuleren om het gewenste gedrag te laten zien en hen daarbij, waar nodig, te ondersteunen. Ook als op een bepaald moment nog geen v.i. kan worden verleend, wordt bekeken of het mogelijk is de gedetineerde alsnog aan te zetten tot gedragsverandering en hem alsnog naar de v.i. toe te laten groeien.

Mogelijk kan aan de gedetineerde op een later moment dan alsnog v.i. worden verleend. Mocht een gedetineerde, ondanks inzet van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en andere partijen, zoals de reclassering, blijvend niet in aanmerking komen voor v.i., dan betekent dat niet dat geen sprake is van voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Vanaf de binnenkomst in detentie is het stelsel namelijk erop gericht gedetineerden voor te bereiden op een succesvolle terugkeer. Ook met gedetineerden die niet het gewenste gedrag laten zien, wordt gewerkt aan een veilige terugkeer, door re-integratieactiviteiten in detentie en in het in de penitentiaire inrichting (PI) aanwezige re-integratiecentrum. Ook kan aan deze gedetineerden kort voor het eind van de straf – mits op basis van een risicobeoordeling aanvaardbaar – kortdurend re-integratieverlof worden toegekend om praktische zaken te regelen die nodig zijn om hun terugkeer voor te kunnen bereiden. Eveneens zal, in afstemming met de gemeente, worden bekeken hoe aan de gedetineerde na afloop van zijn detentie nog ondersteuning kan worden geboden.

4. Voorwaardelijke invrijheidstelling (straffen van langer dan een jaar)

Ik kan de leden van de **GroenLinks**-fractie bevestigen dat de gemiddelde duur van de proeftijd van de v.i. zoals die blijkt uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam van anderhalf tot twee jaar ziet op het aantal dagen van de proeftijd bij de bijzondere voorwaarden. Op de vraag van deze leden wat het wettelijk regime was ten tijde van de onderzochte periode (2012–2016) luidt mijn antwoord als volgt. In de periode 2012–2016 gold voor het tijdstip van de v.i.-verlening bij vrijheidsstraffen met een duur tussen één jaar en twee jaar – net als nu – een getrappt systeem. Een veroordeelde maakte – en maakt – aanspraak op v.i. wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar had geduurd en van het nog ten uitvoer te leggen strafgedeelte een derde was ondergaan. Bij vrijheidsstraffen met een duur van twee jaar of meer gold – en geldt – een ander systeem voor het tijdstip van v.i.-verlening: deze vond plaats wanneer twee derde van de straf was ondergaan. De maximale duur van de proeftijd was gelijk aan de periode waarover v.i. werd verleend, waarbij ten aanzien van de algemene voorwaarde een minimum van een jaar gold. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering de maximering van de proeftijd op twee jaar ziet in het licht van de stelling van de onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam dat ten gevolge van de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (hierna: Wet langdurig toezicht) de proeftijd aanzienlijk zal toenemen. Met de inwerkingtreding van de Wet langdurig toezicht op 1 januari 2018, zo beantwoord ik deze vraag, is de proeftijd voor de algemene en de bijzondere voorwaarden gelijkgetrokken. Thans geldt dat de proeftijd bij zowel een algemene als een bijzondere voorwaarde gelijk is aan de periode waarover v.i. wordt verleend, maar met een minimum van een jaar. Daarnaast is met die wet de mogelijkheid geïntroduceerd voor de rechter om op vordering van het openbaar ministerie de proeftijd eenmalig met ten hoogste twee jaar te verlengen. In bepaalde gevallen kan de proeftijd telkens met ten hoogste twee jaar worden verlengd. Het is inderdaad denkbaar dat ten gevolge van voormelde wet de gemiddelde duur van de proeftijd ten opzichte van dit gemiddelde in de periode 2012–2016 is toegenomen. Dit doet echter niet af aan de keuze voor een maximering van de v.i.-termijn op twee jaar. Het is immers nog niet duidelijk of door de Wet langdurig toezicht de gemiddelde proeftijd daadwerkelijk is toegenomen of zal toenemen. Daar komt bij dat de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd blijft bestaan, zodat ook na aanvaarding en inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel de rechter op vordering van het openbaar ministerie de proeftijd kan verlengen, mocht dat in het desbetreffende geval nodig blijken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarop de stelling is gebaseerd dat niet de verwachting bestaat dat gedetineerden zullen afzien van de v.i. en het uitzitten van de maximale termijn zullen verkiezen om zo aan het toezicht te ontkomen. Deze leden willen weten op welk onderzoek dit is gebaseerd. Zij vragen of de regering het met deze leden eens is dat deze stelling niet kan worden gebaseerd op een persoonlijke verwachting noch op een enkele casus. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Er zijn geen (op wetenschap gebaseerde) garanties te geven ten aanzien van – toekomstig – gedrag. Uiteindelijk dragen veel factoren bij aan het uitblijven of optreden van gedrag. Doorgaans is een zo zorgvuldig mogelijke inschatting dan ook het hoogst haalbare. Hier heeft de regering in dit verband werk van gemaakt door te onderzoeken of gedetineerden in de huidige situatie van hun v.i. afzien omwille van het ontlopen van mogelijk langdurig toezicht. Gebaseerd op praktijkervaringen is gebleken dat er weliswaar gedetineerden zijn die in eerste instantie aangeven om deze reden te willen afzien van v.i., maar nadien (op een enkeling na) hun standpunt wijzigen en alsnog met v.i. gaan. In combinatie met het feit dat twee jaar detentie een niet te onderschatten periode is, acht de regering een zorgelijke toename van gedetineerden die volharden in hun standpunt om van de v.i. af te willen zien niet waarschijnlijk. Bovendien valt een gevangenisstraf waarbij de v.i. wordt bekort door de voorgenomen maximering onder het bereik van de zelfstandige vrijheidsbeperkende gedragsbeïnvloedende toezichtsmaatregel (GVM), die de rechter op kan leggen bij veroordelingen voor ernstige geweld- en zedenmisdrijven. Deze maatregel kan voorzien in langdurig toezicht aansluitend op detentie, ook wanneer geen v.i. is toegekend. De GVM leent zich bij uitstek voor risicovolle gevallen, bij wie vrees bestaat voor een niet coöperatieve houding. Hiermee kan de reclassering rekening houden in zijn advies, het openbaar ministerie in zijn eis en de rechter in zijn uitspraak. In de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2019/20, 35 122, C) heb ik u geïnformeerd over de stappen die worden gezet om de toepassing van de GVM te bevorderen, ter uitvoering van de motie-Kuiken/Van Wijngaarden (Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 27).

Deze leden wijzen er in dit kader op dat in het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam de mogelijkheid dat veroordeelden ervoor kiezen hun gehele gevangenisstraf uit te zitten om aan de v.i. te ontkomen als knelpunt wordt gezien. Zij vragen om een reactie hierop.

De onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam merken op dat respondenten waarschuwen voor meer calculerend gedrag, als mogelijk gevolg van de maximering van de v.i. Zij hebben daar geen onderzoek naar gedaan. Dat gezegd hebbende, is intussen gebleken dat gedetineerden die overwegen niet met v.i. te gaan vrijwel altijd besluiten alsnog met v.i. te gaan. Daar komt bij dat het afzien van v.i., om reden van verlenging van de v.i.-proeftijd, naast een tweejarig verlengd verblijf in de gevangenis, ook invloed heeft op de verlening van vrijheden tijdens detentie. Van belang hierbij is ook dat het verlengen van de proeftijd van de v.i. een mogelijkheid betreft en dus geen gegeven. Het OM moet een verlenging vorderen en de rechter moet aldus beslissen. Uit de hiermee tot dusver opgedane ervaringen blijkt dat rechters kritisch toetsen. De mogelijkheid wordt gericht ingezet, vooral om gestarte recidive verminderende interventies af te ronden. Dit zijn redenen die maken dat ik erbij blijf dat het onwaarschijnlijk is dat gedetineerden er consequent voor zullen kiezen niet met v.i. te gaan om zo de mogelijkheid te ontlopen dat de proeftijd bij de v.i. wordt verlengd. Als het tegen mijn verwachting in toch gebeurt, moet worden ingegrepen. Daarom zal ik, zoals eerder toegezegd, monitoren of gedetineerden consistent afzien van de v.i. Ik merk overigens nog op dat de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving niet pas van start zal gaan op het moment dat een gedetineerde voorwaardelijk vrijkomt. Daaraan wordt vanaf de aanvang van de detentie gewerkt,

waarbij de reclassering en DJI een belangrijke rol spelen bij het motiveren van gedetineerden, ook voor de v.i.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of DJI en de reclassering zich inzetten zodat een veroordeelde ten behoeve van zijn re-integratie gebruik maakt van de v.i. beantwoord ik bevestigend. Gedurende de gehele detentie verricht DJI inspanningen om gedetineerden te motiveren werk te maken van hun re-integratie. Medewerkers van DJI proberen gedetineerden niet alleen te motiveren, maar bieden waar nodig ook ondersteuning. Deze aandacht voor re-integratie kenmerkt de gehele detentieperiode. Onderdeel daarvan is ook dat de gedetineerde nadrukkelijk wordt gewezen op de negatieve effecten als hij voornemens is af te zien van de v.i. Door de betrokkenheid bij de screening, en het opstellen en uitvoeren van het D&R-plan speelt de reclassering hier ook een rol bij. In een aantal experimenten onderzoeken de reclassering en DJI in welke gevallen de bijdrage van de reclassering tijdens detentie de grootste meerwaarde heeft.

Het is juist dat, zoals de leden van de fractie van GroenLinks lezen in de memorie van antwoord, de bevoegdheid tot het nemen van een beslissing omtrent de v.i. is belegd bij het openbaar ministerie en dat de rechter deze beslissing toetst. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat het openbaar ministerie beslist over de toekenning van de v.i. Wanneer het openbaar ministerie beslist geen v.i. te verlenen of de v.i. uit te stellen, kan de veroordeelde – wanneer hij het daar niet mee eens is – daartegen een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank (het voorgestelde artikel 15g Sr; sinds de inwerkingtreding van de Wet USB: artikel 6:6:8 Sv). Op grond van het voorgestelde artikel 15h Sr (artikel 6:6:9 Sv) onderzoekt de rechtbank of het openbaar ministerie «bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen». Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter in beginsel niet zelf een beslissing over de v.i. neemt, maar de beslissing van het openbaar ministerie over de v.i. toetst. In reactie op de vraag van deze leden of een dergelijke benadering thuishoort in het strafrecht, merk ik op dat de v.i. deel uitmaakt van de tenuitvoerleggingsfase. In de tenuitvoerleggingsfase is het niet ongebruikelijk dat beslissingen worden genomen door bijvoorbeeld het openbaar ministerie of de Minister, en dat die beslissingen vervolgens – na een klacht van de veroordeelde – kunnen worden getoetst door de rechter. Voorbeelden hiervan zijn het beroep tegen beslissingen van de Minister in het kader van de Penitentiaire beginselenwet (artikel 72 e.v.), het bezwaarschrift tegen de kennisgeving van het openbaar ministerie om in het kader van de taakstraf vervangende hechtenis toe te passen (artikel 6:6:23 Sv; voorheen: artikel 22g, derde lid, Sr) en het bezwaarschrift tegen het beëindigen door de Minister van de terbeschikkingstelling met het bevel tot verpleging van overheidswege ten aanzien van een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft (artikel 6:2:18, vijfde lid, Sv; voorheen artikel 38la, vijfde lid, Sr). Verder wordt opgemerkt dat ook in de huidige v.i.-regeling geldt dat de afweging van het openbaar ministerie leidend is. Niet alleen beslist het openbaar ministerie naar huidig recht of het een vordering tot uitstel of afstel indient, op dit moment beslist het openbaar ministerie ook al, zonder tussenkomst van de rechter, over de op leggen bijzondere voorwaarden (artikel 6:2:11, vijfde lid, Sv; voorheen: artikel 15a, vijfde lid, Sr). De vraag van deze leden naar de verhouding tot de wijze waarop besluiten in het bestuursrecht worden getoetst en de ontwikkelingen daaromtrent, beantwoord ik als volgt. Met betrekking tot de intensiteit van de toetsing, wijst de Raad van State in het jaarverslag over 2016 een aantal terreinen aan waarop de Afdeling bestuursrechtspraak intensiever toetst. Het gaat dan in het bijzonder om het terrein van punitieve sancties

(bestuurlijke boeten).⁹ In het jaarverslag over 2017 wordt opgemerkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak is afgestapt van het gebruik van de term «marginale toetsing», omdat die een te vrijblijvende opstelling van de rechter suggereert.¹⁰ Dat betekent evenwel niet dat het uitgangspunt in deze gevallen niet langer is dat terughoudend wordt getoetst.¹¹ Met name op het terrein van punitieve sancties heeft, zoals hiervoor aan de orde is gekomen, dus een ontwikkeling plaatsgevonden en is geen sprake van een terughoudende toetsing.¹² Het uit- of afstellen van de v.i. vormt evenwel geen (punitieve) sanctie, maar betreft de wijze van tenuitvoerlegging van de straf. Daarbij wordt opgemerkt dat op grond van de huidige wettelijke regeling de v.i. slechts kan worden uit- of afgesteld op grond van een aantal limitatief in de wet opgesomde omstandigheden. Van dat systeem wordt afgestapt om meer ruimte voor een persoonsgerichte aanpak en maatwerk te creëren. Het openbaar ministerie zal daartoe nog meer dan nu het geval is in positie worden gebracht om een beslissing te nemen, door verbetering van de informatiepositie. Niet alleen ontvangt het openbaar ministerie adviezen van de directeur van de PI en de reclassering en door het CJIB te verstrekken actuele persoonsbeeld, ook zal het in complexe zaken worden geadviseerd door het adviescollege v.i. Op deze wijze kan het openbaar ministerie ook in bepaalde moeilijke (twijfel)gevallen tot een zorgvuldige afweging komen. Hierbij past dat de rechter een bepaalde terughoudendheid betracht bij de toetsing van deze beslissing. Dat neemt niet weg dat de rechter de ruimte heeft om in gevallen waarin deze oordeelt dat het openbaar ministerie, alles overwegende, anders had behoren te beslissen, alsnog kan beslissen dat de gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld (het voorgestelde artikel 15h, derde lid, Sr; sinds de inwerkingtreding van de Wet USB: artikel 6:6:9 Sv). De rechter kan in dat geval – net als naar huidig recht – adviseren over de te stellen bijzondere voorwaarden.

De leden van de GroenLinks-fractie blijven kritisch over de keuze om de bevoegdheid tot het verlenen van v.i. bij het openbaar ministerie te beleggen, waarbij de rechter de redelijkheid van de beslissing kan toetsen, zo geven zij aan. Deze leden zijn van oordeel dat de interpretatie van de v.i. als niet zijnde een burgerlijk recht te beperkt is, omdat het niet verlenen van v.i. naar hun oordeel vergaande gevolgen voor burgerlijke en verdragsrechten heeft, bijvoorbeeld gelieerd aan het recht op familieleven. Zij erkennen dat er een titel bestaat voor de voortdurende vrijheidsbeneming, gelegen in het oorspronkelijke veroordelende vonnis, maar nu het hier om consequenties voor fundamentele rechten gaat, vinden deze leden het toekennen van de beslissingsbevoegdheid aan het openbaar ministerie, waarbij de rechter kan toetsen, wat betreft rechtsbescherming onvoldoende. Zij vragen hoe de regering de v.i. beoordeelt in het kader van consequenties voor fundamentele rechten. Zij vragen of de regering hun oordeel deelt dat de v.i. fundamentele rechten raakt. Graag benadruk ik in reactie hierop dat de omstandigheid dat een beslissing omtrent het verlenen van v.i. consequenties heeft voor de uitoefening van fundamentele rechten of aan fundamentele rechten raakt, niet betekent dat het verlenen van v.i. een burgerlijk recht betreft in de zin van artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dat wordt erkend door nationaal recht en waarvoor hij toegang tot de rechter zou moeten krijgen. In dit verband kan een parallel worden gezien met de zaak *Boulois t. Luxemburg* (EHRM 3 april 2012 *Boulois t. Luxemburg*, ECLI:NL:XX:2012:BW792), waarin het Europees Hof voor de Rechten van

⁹ Raad van State, Jaarverslag 2016, p. 28, 30–31.

¹⁰ Raad van State, Jaarverslag 2017, p. 61.

¹¹ P.J. Huisman & N. Jak, «Beslissingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit», *NTB* 2019/20, p. 214.

¹² T&C Awb, art. 3:4 Awb, aant. 6b.

de Mens (EHRM) overwoog dat detentieverlof onder nationaal recht een «privilege» was, «which may be granted» onder bepaalde omstandigheden. Daarbij hebben de penitentiaire autoriteiten een zekere mate van beoordelingsvrijheid ten aanzien van de beslissing of een gedetineerde het desbetreffende privilege al dan niet heeft verdiend. Er stond geen rechtsmiddel open tegen afwijzing van een verzoek. Het EHRM oordeelde dat op grond van het EVRM geen recht bestaat op detentieverlof en dat een dergelijk recht als zodanig evenmin erkenning vindt in beginselen van internationaal recht. Detentieverlof vormde volgens het EHRM daarom geen burgerlijk recht en artikel 6 EVRM was niet van toepassing. Voorgaande neemt niet weg dat ik – mede gelet op het karakter van de v.i. – net als deze leden grote waarde hecht aan de rechtsbescherming van gedetineerden. Zoals hiervoor in antwoord op een eerdere vraag van deze leden reeds aan de orde kwam, kan een veroordeelde wanneer hij het niet eens is met de beslissing van het openbaar ministerie over de v.i.-verlening daartegen een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. Deze onderzoekt of het openbaar ministerie bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen. In de tenuitvoerleggingsfase is het niet ongebruikelijk dat beslissingen worden genomen door het openbaar ministerie en dat die beslissingen vervolgens – na een klacht van de gedetineerde – worden getoetst door de rechter.

Met de leden van de GroenLinks-fractie bevestig ik dat de arresten *Vinter* en *Murray* zien op de levenslange gevangenisstraf. In die context heeft het EHRM in de zaak *Vinter* bepaald dat een levenslange gevangenisstraf – om verenigbaar te zijn met artikel 3 EVRM – zowel een perspectief op vrijlating als een mogelijkheid tot herbeoordeling van de straf moet kennen. De toetsingscriteria die hierbij zullen worden gehanteerd moeten voldoende kenbaar en duidelijk zijn, waarbij het EHRM opmerkt dat een gedetineerde alleen gedetineerd kan blijven als er penologische gronden voor voortdurende van de levenslange gevangenisstraf bestaan. Anders dan deze leden menen, herhaal ik hier graag met klem dat uit dit arrest niet voortvloeit dat dit vereiste ook geldt voor de criteria op grond waarvan een veroordeelde in aanmerking kan komen voor v.i. De specifieke eisen die het EHRM in de zaken *Vinter* en *Murray* heeft gesteld met betrekking tot de levenslange gevangenisstraf, houden verband met de onbepaaldheid van die straf. Om die reden gelden deze arresten niet ten aanzien van tijdelijk gestraften. Bij tijdelijk gestraften staat het uiterste moment van invrijheidstelling immers reeds op voorhand vast: de einddatum van de straf, als v.i. wordt toegekend tot twee jaar eerder. Zij hoeven dus niet aan een herbeoordeling te worden onderworpen. Dat neemt niet weg dat ik met deze leden van mening ben dat het van belang is om heldere criteria te hanteren bij de beoordeling of een gedetineerde in aanmerking komt voor v.i., zodat een gedetineerde daaraan gericht kan werken. Ik ben van oordeel dat de in het voorgestelde artikel 15, derde lid, Sr (sinds de inwerkingtreding van de Wet USB: artikel 6:2:10, derde lid, Sv) genoemde criteria (het gedrag van de gedetineerde in detentie, de belangen van slachtoffers en (recidive)risico's) hieraan voldoen. Ook benadruk ik in reactie op een vraag van deze leden dat er voldoende adequate instrumenten beschikbaar zijn en heldere criteria aan de hand waarvan een gedetineerde aan zijn resocialisatie kan werken. De wijze waarop de gedetineerde zich inzet voor de uitvoering van de afspraken die in het in samenspraak met de gedetineerde opgestelde D&R-plan zijn vastgelegd, wordt beoordeeld aan de hand van het toekomstige aangescherpte toetsingskader promoveren en degraderen. In dit toetsingskader ligt de focus veel meer op de inspanningen die door de gedetineerde worden verricht om zijn re-integratiedoelen te behalen dan in het huidige toetsingskader. Naast een adequate toepassing van het nieuwe toetsingskader is vooral ook het vakmanschap van het personeel van belang in

verband met de voorgestane persoonsgerichte aanpak. In het vakmanschap is de afgelopen jaren dan ook flink geïnvesteerd en dit wordt de komende periode voortgezet.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen er terecht op dat de uitspraak van het EHRM in de zaak *Ezeh and Connors* niet ziet op de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM op de v.i.-beslissing. In die zaak oordeelde het EHRM dat artikel 6 EVRM van toepassing was op de *disciplinaire procedure* waarin een disciplinair vergrijp tijdens detentie door de gevangenisdirecteur werd bestraft met uitstel van de v.i. Daartoe toetste het aan de criteria uit het Engel-arrest: de aard van de maatregel, de classificering naar nationaal recht en de aard en hoogte van de sanctie. Het EHRM oordeelde dat hier sprake was van een *criminal charge*, gelet op de aard van de sanctie, te weten uitstel van de v.i., terwijl gedetineerden in het Engelse systeem – anders dan in het door mij voorgestelde systeem – vanaf het begin van de detentie ervan mochten uitgaan dat zij op een bepaalde datum voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. Daarbij leek het EHRM ook belang te hechten aan het feit dat het uitstellen van de v.i. plaatsvond in reactie op het vaststellen van schuld van de gedetineerde aan een disciplinair vergrijp.

In het Nederlandse stelsel kan de directeur van een penitentiaire inrichting niet als sanctie op een disciplinair vergrijp uitstel van de v.i. opleggen. Het openbaar ministerie beslist in het door mij voorgestane stelsel over de v.i. Het beoordeelt aan de hand van de drie factoren gedrag tijdens de gehele detentie, slachtofferbelangen en risico's of aan een veroordeelde v.i. wordt verleend.

Ten overvloede merk ik nog op dat in het kader van het beginsel van rechtsbescherming – hoewel dit niet dwingend volgt uit artikel 6 EVRM – de disciplinaire procedure naar aanleiding van een vergrijp in detentie – vanzelfsprekend – voldoet aan vele waarborgen, waaronder hoor- en wederhoor (artikel 57, eerste lid, onderdeel k, Penitentiaire Beginselenwet) en de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de RSJ (artikel 69, eerste lid, Penitentiaire Beginselenwet), waarbij de gedetineerde zich mag laten bijstaan door een raadsman (artikel 69, vijfde lid, in combinatie met artikel 65, eerste lid, Penitentiaire beginselenwet).

De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen vragen over de keuze om de v.i.-periode te maximeren op twee jaar. Deze vragen beantwoord ik in onderlinge samenhang graag als volgt. De voorgestelde v.i.-termijn van twee jaar sluit aan bij de gemiddelde duur – van anderhalf tot twee jaar – van de proeftijd bij de bijzondere voorwaarden, zoals die blijkt uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Bovendien neemt de intensiteit van het toezicht in de praktijk doorgaans gaandeweg af. Dit is een aanwijzing dat een proeftijd van meer dan twee jaar in de meeste gevallen niet nodig is. Daarbij komt dat de re-integratie niet pas begint tijdens de v.i.; vanaf het begin van de detentie wordt hieraan gewerkt. Met de screening en het opstellen van een persoonlijk D&R-plan staat het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden en het voorbereiden op de terugkeer in de samenleving vanaf het begin van de detentie centraal. De persoonsgerichte benadering – die overal in het stelsel wordt doorgevoerd –, met als doel het bereiken van gedragsverandering, speelt daarin een centrale rol. Er komt een meer geleidelijke opbouw van vrijheden. Niet alleen de v.i. staat in het teken van het gericht werken aan een succesvolle terugkeer, ook via het re-integratieverlof wordt een concrete en gerichte bijdrage aan de re-integratie geleverd.

Door de v.i.-periode te maximeren op twee jaar – een periode die in de meeste gevallen voldoende is – wordt voorkomen dat een groep veroordeelden jarenlang buiten de inrichting kan verblijven, terwijl die termijn lang niet altijd nodig is voor een goede re-integratie en ook lang niet altijd volledig wordt benut. In die gevallen waarin twee jaar desalniet-

temin niet toereikend blijkt te zijn, bestaat de mogelijkheid voor de rechter om de proeftijd op vordering van het openbaar ministerie met twee jaar te verlengen. Bij zware zeden- en geweldsdelicten geldt bovendien geen wettelijke beperking van het aantal keer dat de proeftijd kan worden verlengd. Ook na vrijlating zijn er, ook in zaken waarbij geen v.i. is verleend omdat niet aan de criteria werd voldaan, mogelijkheden om personen, zeker als zij een ernstig geweldsdelict hebben gepleegd, te monitoren en te begeleiden.

Zoals ik hierboven ook heb aangegeven in reactie op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, is het zo – zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie signaleren – dat in het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam enkele respondenten, waaronder van de reclassering, erop wijzen dat de maximering van de v.i.-termijn als mogelijk neveneffect kan hebben dat veroordeelden in toenemende mate calculerend gedrag laten zien. Veroordeelden zouden vanwege de kortere v.i.-periode eerder geneigd zijn om de gehele gevangenisstraf uit te zitten, om zo de voorwaarden bij de v.i. en de mogelijkheid van verlenging ervan te ontlopen. Uit de verkregen gegevens van het openbaar ministerie en de reclassering blijkt evenwel dat er weliswaar gedetineerden zijn die aangeven omwille deze reden te overwegen niet met v.i. te gaan, maar dat dit slechts in een enkel geval tot het einde van de straf is volgehouden. De motiverende bejegening van het gevangenispersoneel speelt hierbij een belangrijke rol, en ik verwacht dat in de toekomst het contact dat de reclassering gedurende de detentie heeft met de gedetineerde hier ook aan bijdraagt.

Bovendien vind ik het niet aannemelijk dat veroordeelden ervoor zouden kiezen om de gehele gevangenisstraf uit te zitten in plaats van met v.i. te gaan, omdat dit verstrekken gevolgen heeft. Het betekent niet alleen dat een gedetineerde tot twee jaar langer in de gevangenis doorbrengt, maar het kan ook gevolgen hebben voor de toekenning van externe vrijheden gedurende de periode in detentie. Hierbij komt dat de verlenging van de v.i.-proeftijd geenszins een zekerheid is. Hierover moet door de rechter, op vordering van het openbaar ministerie, afzonderlijk worden beslist. De verlenging van de proeftijd is daarmee een mogelijkheid, maar – zo blijkt ook uit de tot op heden door de rechter toegekende en afgewezen vorderingen die strekken tot verlenging van de proeftijd – zeker geen automatisme. Daarbij komt dat ten aanzien van de meeste gedetineerden geldt dat de proeftijd slechts één keer kan worden verlengd. Alleen bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven bestaat de mogelijkheid de proeftijd vaker te verlengen.

5. Ketensamenwerking en nazorg

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vrezen dat een goede terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving vaak complexer wordt door het gebrek aan passende betaalbare woonruimte en het gevaar dat men daardoor weer snel in «oude kring» onderdak moet vinden. Zij vragen welke uitdagingen de regering hier ziet, tot welke beleidsvoornemens dit aanleiding geeft en hoe andere ministeries betrokken zijn. Ook vragen zij hoe gemeenten die dit thans nog niet voldoende doen, zullen zorgen voor goede nazorg voor ex-gedetineerden. In verband daarmee vragen zij of alle gemeenten en betrokken veiligheidsregio's ook met gebruik van Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)-middelen een sluitende aanpak hebben of in voorbereiding hebben.

Mijn reactie op deze vraag luidt dat het beschikken over huisvesting na detentie een belangrijke basisvoorwaarde is om niet terug te vallen in criminaliteit (naast het hebben van een ID-bewijs, een inkomen, schuldhulpverlening, zorg en een positief sociaal netwerk). Uit de Monitor nazorg 2018 blijkt dat ongeveer 13 procent van de gedetineerden voor de

detentie geen huisvesting of onderdak heeft. Goede nazorg houdt in dat de gedetineerde perspectief op onderdak of huisvesting behoudt of krijgt na detentie. Gemeenten moeten de ex-gedetineerde ondersteunen bij het vinden van geschikte huisvesting. Dat is niet altijd eenvoudig omdat er meer groepen zijn die deze ondersteuning nodig hebben, zoals statushouders, daklozen en gebroken gezinnen. Daarbij is de situatie op de woningmarkt juist voor betaalbare woningen over het algemeen bijzonder lastig. Gemeenten kunnen met woningcorporaties afspraken maken over de toewijzing van woningen aan deze groepen. Dit doen gemeenten door in hun woonvisie hun doelgroepenbeleid vorm te geven. Het gaat hier om een lokale verantwoordelijkheid, waarbij ook per gemeente keuzes worden gemaakt. Het is de taak van de rijksoverheid om dit, binnen de kaders van de krappe woningmarkt, zoveel mogelijk te faciliteren en eventuele systeembelemmingen weg te nemen. Ik ga hierover in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Overigens geldt ook ten aanzien van de andere basisvoorwaarden dat de inzet van de rijksoverheid gericht is op het wegnemen van systeembelemmingen.

Steeds meer gemeenten voeren een actief re-integratiebeleid. Het is mijn inzet om alle gemeenten aangesloten te krijgen op INJUS, het systeem waarmee informatie over de begin- en einddatum van detentie en alle basisvoorwaarden aan de gemeenten wordt overgedragen. Op basis van die informatie kan de gemeente samen met de gedetineerde, DJI en de reclasseringsdienst het re-integratieplan op basis van de basisvoorwaarden, vaststellen en uitvoeren. Daarnaast hebben de Ministeries van Justitie en Veiligheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een Verbindend Landelijk Ondersteuningsteam (Vlotteam) ingericht dat gemeenten vraaggericht kan ondersteunen met het opzetten van re-integratiebeleid. Er worden ook regionale re-integratiesamenwerkingsverbanden opgezet én er is een handreiking gemaakt bij het bestuurlijk akkoord waarmee medewerkers handelingsperspectief krijgen hoe de gedetineerde burger ondersteund kan worden bij het op orde krijgen van de basisvoorwaarden (www.vng.nl). De re-integratie van gedetineerde burgers blijft een uitdaging waarvoor de regering zich in collectiviteit met alle partners zal inzetten.

6. Financiële en uitvoeringsgevolgen

De fractieleden van **GroenLinks** wijzen op het Strategisch personeelsplan (SPP) van DJI. Zij merken op dat dit document op 17 februari jl. openbaar is gemaakt, terwijl er in de memorie van antwoord al naar wordt verwezen. Zij vragen naar de relevantie van de uitkomsten van dit rapport voor het voorliggende wetsvoorstel. Zij vragen eveneens waarom dit rapport niet is gestuurd aan de Tweede Kamer ten tijde van de (plenaire) behandeling van het wetsvoorstel en of de Tweede Kamer zo haar werk afdoende heeft kunnen uitvoeren. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

Tijdens het wetgevingstraject is de Kamer geïnformeerd over de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel, zowel via de memorie van toelichting als door de beantwoording van vragen die daarover door verschillende partijen zijn gesteld. Daarnaast is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de bij de consultatieversie van het wetsvoorstel uitgevoerde impactanalyse. Volledigheidshalve zend ik deze impactanalyse als bijlage bij deze beantwoording mee. De Tweede en Eerste Kamer zijn er eveneens over geïnformeerd dat DJI fors moet inzetten op voldoende en gekwalificeerde medewerkers die hun werk veilig, fit en met plezier doen. In het SPP uit begin 2019 is een nadere analyse gemaakt van relevante ontwikkelingen om dit mogelijk te maken.

Het bevat in dit opzicht geen nieuwe informatie, maar schetst wel een gedetailleerder beeld en bevat een nadere uitwerking van de benodigde inzet op werving. Het vormt daarmee de basis voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het DJI personeelsbeleid binnen de bij de Tweede Kamer bekende kaders, zowel DJI-breed als lokaal op inrichtingsniveau. Het SPP is gericht op onderwerpen die spelen op personeelsgebied voor geheel DJI. Het SPP helpt om met gericht HR-beleid te anticiperen op zaken die van invloed zijn op het personeelsbestand. Een van die ontwikkelingen is het onderhavige wetsvoorstel, dat personele effecten kan hebben, maar het gaat bijvoorbeeld ook in op de vergrijzingsproblematiek bij DJI, waarop DJI proactief zal moeten inspelen. Het SPP is een intern personeelsplan en bevat geen nieuwe beleidsstandpunten. Na een verzoek daartoe is het stuk aan de Tweede Kamer verzonden.

In de memorie van antwoord is opgenomen dat gedurende de eerste negen maanden van 2019 voor geheel DJI gemiddeld per maand ruim 135 medewerkers zijn ingestroomd, waardoor de instroom de uitstroom oversteeg. Voornoemde leden vragen of dit overschot op de instroom van 135 medewerkers kan worden uitgedrukt in fte per beroepsgroep, zodat een vergelijking tussen het antwoord van de Minister en het SPP kan worden gemaakt.

Graag verhelder ik in reactie op deze vraag dat de genoemde 135 medewerkers de *instroom* per maand betreffen en niet de *toename* van het aantal medewerkers per maand. Op dit moment zijn de cijfers over geheel 2019 beschikbaar. Over geheel 2019 is de gemiddelde instroom uitgekomen op ruim 145 medewerkers per maand. In onderstaande tabel is de toename (instroom minus uitstroom) weergegeven voor belangrijke functiegroepen binnen het primair proces van DJI (samen 78 procent van de totale instroom en 67 procent van de totale uitstroom in 2019). Naast deze externe in- en uitstroom kan de personele bezetting in een functiegroep ook toe- of afnemen door interne *doorstroom*.

Toename medewerkers voor een aantal belangrijke functiegroepen binnen het primair proces

Functie	Instroom min uitstroom geheel 2019	Gemiddeld per maand
(Inrichtings)beveiligers	500	42
Forensisch Therapeutisch Werker (o.a. Pedagogisch medewerker en Sociotherapeut)	71	6
(Penitentiair) Inrichtingswerker (inclusief medewerker arbeid)	24	2
Medicus/Gedragswetenschapper (o.a. GZ -psychologen)	15	1
Zorgprofessional (o.a. verpleegkundigen)	17	1
Totaal (aantal medewerkers)	627	52

Voorts vragen deze leden hoe de instroom zich verhoudt tot de wervingsbehoefte als aangegeven in het SPP.

Met het SPP heeft DJI in kaart gebracht waar een verschil zou kunnen ontstaan tussen benodigd personeel en beschikbaar personeel bij *ongewijzigd* beleid. De werving zoals weergegeven in bovenstaande tabel ligt boven de verwachting voor deze functiegroepen in het SPP, omdat de benodigde detentiecapaciteit en daarmee de personele behoefte in 2019 is gegroeid. Ook voor 2020 wordt een groei van de detentiecapaciteit verwacht en daarom wordt de wervingsinspanning voor 2020 geïntensiveerd.

Het SSP signaleert dat er bij ongewijzigd beleid mogelijk een tekort aan personeel kan ontstaan. De tabel op pagina 33 van het SPP met een overzicht van de arbeidsmarktsituatie voor een aantal relevante functies

past binnen die analyse. Naar aanleiding van de gesignaleerde krapte op de arbeidsmarkt worden vanaf 2019 extra recruiters ingezet en wordt voor bijvoorbeeld de zorgfuncties onderzocht of een andere verdeling van taken kan bijdragen aan het verkleinen van het risico op personeelstekorten. Tegelijkertijd signaleert het SPP dat DJI rekening moet houden met andere scenario's. Als het niet lukt om voldoende personeel aan te trekken dan kan het gevolg zijn dat er meer externen moeten worden aangehouden. Dat neemt niet weg dat DJI probeert de inzet van externen te vervangen door eigen vast personeel. De inzet van externen kan immers leiden tot extra kosten en verkleint daarmee de budgettaire ruimte. Het biedt anderzijds flexibiliteit voor bijvoorbeeld bouwtoezicht of tijdelijke vervanging vanwege ziekte of vacatures.

Eveneens vragen deze leden of kan worden aangegeven hoeveel extra fte nodig is om het voorliggende wetsvoorstel gedegen uit te kunnen voeren. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat het aantal benodigde intramurale plaatsen in het gevangeniswezen toeneemt. De effecten hiervan zijn in kaart gebracht in een impactanalyse die door een extern onderzoeksbureau is verricht in samenwerking met alle betrokken ketenpartners. Daaruit bleek dat de effecten op detentiecapaciteit zich – mede door het geldende overgangsrecht – geleidelijk opbouwen. Omdat het wetsvoorstel voor wat betreft de wijzigingen op het gebied van de v.i. alleen betrekking heeft op nieuwe veroordelingen, wordt het maximale effect (naar schatting ca. 750 extra plaatsen) pas over een groot aantal jaren bereikt. Aangezien daardoor ook de behoefte aan personeel in de komende jaren geleidelijk oploopt, kan hier voor wat betreft werving tijdig op worden geanticipeerd. Het aantal benodigde fte is afhankelijk van de precieze capaciteitsbehoefte over deze jaren en loopt daarom mee in de meerjarige capaciteitsplanning voor het gevangeniswezen als onderdeel van de begroting van Justitie en Veiligheid.

Op de vraag hoe de regering reflecteert op de uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel, nu in het SPP wordt benoemd dat het voor sommige functies structureel onmogelijk zal worden voldoende personeel te werven, antwoord ik dat het SPP uitgaat van de huidige omstandigheden en de huidige arbeidsmarkt, die gekenmerkt wordt door schaarste. Voor sommige functies geldt bij dergelijke onveranderde omstandigheden dat vast personeel aangevuld zal moeten worden met inhuur omdat het volledig bezetten met eigen personeel niet haalbaar is. Het SPP doet echter ook voorstellen om bijvoorbeeld de werving verder te professionaliseren om zodoende een hogere instroom aan personeel te garanderen. DJI heeft dit ter hand genomen.

Deze leden vragen wanneer de regering de conclusie van de uitvoerings- toets, die inzichtelijk moet maken welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor DJI, kan delen.

In 2018 is, zoals hiervoor aan de orde kwam, bij de consultatieversie van het wetsvoorstel een impactanalyse uitgevoerd, waarmee de extra structurele lasten in beeld zijn gebracht. De uitkomst hiervan is dat er impact wordt verwacht bij het openbaar ministerie, de rechtspraak, DJI, de reclassering en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Voor het antwoord op de vraag van deze leden welke structurele gevolgen dit wetsvoorstel voor DJI heeft, verwijs ik deze leden dan ook naar deze impactanalyse, die met deze beantwoording is meegezonden aan uw Kamer. Mede naar aanleiding van de impactanalyse is overigens het overgangsrecht aangepast, om zo de gevolgen voor de celcapaciteit meer geleidelijk op te bouwen.

Ten behoeve van een ketenbreed implementatieplan worden daarnaast op dit moment afzonderlijke uitvoeringstoetsen uitgevoerd door de verschillende organisaties die uitvoering moeten geven aan onderhavig wetsvoorstel. Daarin worden ook de incidentele inspanningen om het

wetsvoorstel te implementeren meegenomen. Het gaat bijvoorbeeld om aanpassingen in de ICT en de opleiding van medewerkers.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op figuur 6 van het SPP over de analyse van de arbeidsmarkt. In het SPP wordt opgemerkt dat in de toekomst waarschijnlijk een grotere vraag naar externen zal zijn. Deze leden vragen hoe zich dat verhoudt tot het streven naar vermindering van de inzet van externen bij DJI en hoe dit zich verhoudt tot de budgettaire ruimte en mogelijk extra kosten. Graag verwijs ik deze leden voor het antwoord op deze vraag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op de vraag van deze leden naar de wervingsbehoefte. Daar ben ik ook ingegaan op de inzet van externen.

Het kabinet, zo beantwoord ik een vraag van deze leden naar diens verantwoordelijkheid bij de personeelsplanning van DJI, bepaalt de richting van het beleid ten aanzien van het gevangeniswezen. De koers is onder andere uiteengezet in de Visie op gevangenisstraffen «Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen» (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 439), die in nauwe afstemming met DJI tot stand is gekomen. Het SPP stelt DJI in staat het personeelsbeleid zo vorm te geven dat het kabinetsbeleid kan worden uitgevoerd. Er wordt continu met DJI afgestemd. Als uit de afstemming van beleidsplannen blijkt dat deze niet realistisch zijn, bijvoorbeeld vanwege ontwikkelingen op de arbeidsmarkt of in de beschikbare capaciteit, wordt daar rekening mee gehouden. Een voorbeeld hiervan is dat het overgangsrecht ten aanzien van het penitentiair programma in onderhavig wetsvoorstel is aangepast, zodat niet direct na inwerkingtreding van de nieuwe wet aanzienlijke detentiecapaciteit gereed zou moeten worden gemaakt. De rol van het kabinet is dat zij in het uiteenzetten van beleid al rekening houdt met de uitvoeringsconsequenties en daarop ook anticipeert.

Deze leden stellen verder een aantal vragen naar de alternatieve scenario's die worden geschetst in het SPP. Zij vragen hoe realistisch deze scenario's worden geacht, of de regering afhankelijk is van deze scenario's bij de oplossing van het personeelstekort en hoe realistisch de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel wordt geacht. Verder vragen zij naar de waardering van het scenario waarin wordt uitgegaan van de politieke keuze om minder de nadruk te leggen op re-integratie en meer op insluiten. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.

Het is de taak van DJI om goed voorbereid te zijn op alle scenario's die het personeelsbestand van DJI kunnen raken. Een strategisch personeelsplan bevat daarom ook minder voor de hand liggende scenario's. Deze alternatieve scenario's zijn mogelijke ontwikkelingen waar, mochten zij zich voordoen, DJI sneller op kan anticiperen. Dat geldt ook voor scenario's waarin een nieuw kabinet andere beleidsuitgangspunten hanteert. Ik neem van alle alternatieve scenario's afstand in die zin dat het SPP geen beleidsstandpunten van het kabinet bevat, maar een intern DJI personeelsplan betreft, waarbij ook de gevolgen van andere scenario's worden meegewogen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de uitvoerbaarheid van het D&R-plan, nu daarin de nadruk ligt op re-integratie en een persoonsgerichte aanpak, in het licht van groeiende tekorten op de arbeidsmarkt van forensische therapeutisch medewerkers en andere medewerkers met een zorgfunctie.

Om tekorten onder forensisch therapeutisch medewerkers en andere zorgfuncties binnen DJI te voorkomen, zo beantwoord ik deze vraag, wordt er door DJI volop ingezet op de werving van voldoende personeel en heeft het vinden van deze medewerkers een hoge prioriteit. Uit de impactanalyse blijkt dat er voor de uitvoering van dit wetsvoorstel geen

sprake is van een extra behoefte aan medewerkers met een zorgfunctie. Dat is in lijn met de verwachting, omdat al langer wordt gewerkt op basis van een persoonsgerichte aanpak, die erop is gericht waar nodig en op maat zorginterventies aan te bieden.

Deze leden verwijzen naar de passage in de memorie van antwoord, waarin is beschreven dat gedetineerden zullen worden begeleid door een mentor en begeleidend personeel dat beschikt over de juiste vakdiploma's en opleidingen. Zij vragen hoe dat zich verhoudt tot de bevindingen in het SPP dat 30 procent van de executiemedewerkers niet beschikt over de vereiste diploma's.

In mijn reactie hierop stel ik voorop dat het onverminderd belangrijk is dat personeel beschikt over de juiste diploma's en opleidingen. Bij de werving worden dan ook diploma-eisen gesteld. Daarnaast wordt veel in opleidingen van personeel geïnvesteerd. De 30 procent waarnaar deze leden verwijzen betreft vaak medewerkers die lang in dienst zijn bij DJI en in de loop van de jaren zijn doorgegroeid naar andere functies. Zij voldoen niet aan de diploma-eisen die bij werving voor de functie aan nieuwe medewerkers worden gesteld. Deze medewerkers hebben wel de benodigde interne opleidingen gevolgd en functioneren op het juiste niveau. Daarnaast wordt in deze medewerkers geïnvesteerd door middel van het aanbieden van opleidingen en trainingen op hun vakgebied. Het ontbreken van een diploma op het juiste niveau beperkt de mogelijkheden van deze medewerkers om intern of extern door te groeien. Om die reden wordt nu in overleg met de ondernemingsraad van DJI gewerkt aan het herijken van de diploma-eisen en de wijze waarop met de diploma-eisen wordt omgegaan bij interne doorgroei.

Voor het antwoord op hun vraag wanneer de uitvoeringstoetsen gereed zijn en gedeeld kunnen worden met de Eerste Kamer, verwijs ik de leden van de **ChristenUnie**-fractie graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Zoals daar aan de orde is gekomen, zijn de structurele gevolgen van dit wetsvoorstel door middel van een impactanalyse – die is uitgevoerd bij de consultatieversie van dit wetsvoorstel – in kaart gebracht. Mede naar aanleiding daarvan zijn nog enkele aanpassingen – waaronder in het bijzonder een aanpassing van het overgangsrecht – doorgevoerd in het wetsvoorstel. De uitvoeringstoetsen die op dit moment worden uitgevoerd zijn bedoeld als inbreng voor het ketenbrede implementatieplan. De uitvoeringstoetsen brengen de nadere uitvoeringseffecten op de eigen organisaties en de incidentele lasten voor de implementatie, waaronder aanpassingen van de ICT en opleidingen van medewerkers, in beeld. Op de vraag van deze leden hoe nu al duidelijk is dat de reeds gereserveerde beschikbare middelen afdoende zijn, antwoord ik dat de noodzakelijk bevonden financiering rond zowel de implementatie als de structurele impact van het wetsvoorstel zal worden gedragen.

7. Overig

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat rechters als gevolg van dit wetsvoorstel niet lager zullen gaan straffen. Zij vragen verder of anders niet sprake is van een hogere straf, omdat, zo begrijp ik hen, in dergelijke gevallen de veroordeelde langer in detentie doorbrengt. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.

Vooropgesteld zij dat de v.i. onderdeel vormt van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf en geen vorm van strafbekorting is. Dat de v.i.-termijn wordt gemaximeerd – en daarmee bij langere straffen korter is dan voorheen – betekent dus niet dat de straf daardoor ook wordt verhoogd. Reeds om deze reden ligt het niet voor de hand dat rechters als gevolg van dit wetsvoorstel lagere straffen gaan opleggen. Daarbij speelt

ook nog een aantal andere overwegingen een rol. Onder de huidige regeling is het reeds mogelijk dat de v.i. pas later of zelfs helemaal niet wordt verleend. Ook nu al moet er dus rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de veroordeelde de opgelegde straf volledig moet uitzitten. De rechter bepaalt de straf bovendien op grond van de persoon van de verdachte en de ernst van het feit. Verder vertrouw ik erop dat het openbaar ministerie en de rechter de bedoeling van de wetgever meenemen bij de strafeis respectievelijk de strafoplegging. Het is geenszins de bedoeling van de wetgever dat naar aanleiding van de maximering van de v.i.-periode lagere straffen worden opgelegd. In reactie op de opmerking van deze leden dat door de rechtspraak wordt gewezen op dit effect, merk ik op dat de rechtspraak slechts signaleert dat een dergelijk effect kan optreden. Bij de vorige wijziging van de v.i. regeling in 2008 – van de vervroegde invrijheidstelling naar de voorwaardelijke invrijheidstelling – werd ook gewaarschuwd voor kortere straffen. Er is echter geen onderzoek waaruit blijkt dat een dergelijk effect zich toen daadwerkelijk heeft voorgedaan.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** danken de regering voor de nadere uitleg over hoe dit stelsel bijdraagt aan de verlaging van recidive voor gedetineerden met een psychische of gedragsstoornis, maar geven aan een nadere uitleg ten aanzien van gedetineerden met een licht verstandelijke beperking te missen. Zij vragen in het bijzonder om te onderbouwen hoe dit wetsvoorstel voldoende rekening houdt met de mogelijk beperktere mogelijkheden van deze gedetineerden om verantwoordelijkheid te nemen voor een geslaagde terugkeer in de maatschappij en om te functioneren in een stelsel van promoveren en degraderen. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. De door mij voorgestane persoonsgerichte aanpak biedt juist mogelijkheden om rekening te houden met eventuele beperkingen en problematiek en maakt maatwerk mogelijk. Na binnenkomst in detentie worden gedetineerden gescreend en geobserveerd. Dit betreft onder meer een screening door de medische dienst en door de casemanager. Hiermee wordt snel een beeld verkregen van de gedetineerde. Ook wordt de situatie van de gedetineerde op het gebied van de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie in beeld gebracht: werk en inkomen, schulden, woonruimte, ID-bewijs, zorg en zorgverzekering. Waar mogelijk wordt hierbij informatie van ketenpartners betrokken. Het wetsvoorstel biedt hiervoor een grondslag. Onderdeel van de screening is dat de gedetineerde de zogeheten «Taalmeter» invullen. Daarmee wordt de taalbeheersing van de gedetineerde in beeld gebracht. Als hieruit blijkt dat er sprake is van een geringe taalbeheersing, kan dit een indicatie zijn voor een licht verstandelijke beperking (LVB). In dat geval wordt de zogenoemde «SCIL» toegepast. Dit is een instrument om gedetineerden snel te screenen op een mogelijke licht verstandelijke beperking. Indien uit deze screening blijkt dat daarvan inderdaad sprake dan wordt hiermee rekening gehouden bij het opstellen van het D&R-plan. Er kunnen dan aangepaste gedrags- en re-integratiedoelen worden geformuleerd, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van de gedetineerde. Daarnaast wordt meer en gerichte begeleiding en ondersteuning geboden aan de gedetineerde. Indien dit is aangewezen kan het advies van een gedragsdeskundige worden ingewonnen om te bepalen of een zorgtraject noodzakelijk is, waarin gespecialiseerde zorg en ondersteuning worden geboden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker