

Vergaderjaar 2019–2020

35 122

Wijziging van de Penitentiare 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)

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2019

Op 25 juni jl. is het wetsvoorstel straffen en beschermen (Kamerstuk 35 122; hierna: het wetsvoorstel) met een ruime meerderheid door uw Kamer aangenomen. Thans is het wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer. Op korte termijn wordt de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer gezonden.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel zijn meerdere ingediende moties door uw Kamer aangenomen (Handelingen II 2018/19, nr. 97, items 27 en 28). Ook heb ik tijdens de plenaire behandeling toezeggingen gedaan (Handelingen II 2018/19, nr. 96, items 6 en 12). In deze brief informeer ik u over de stand van zaken van de uitvoering van alle aangenomen moties en gedane toezeggingen.

Sanctiekaart en voortgangsrapportage

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel heb ik toegezegd uw Kamer de aangepaste sanctiekaart en ook een eerste voortgangsrapportage over mijn visie op gevangenisstraffen te sturen. Deze stukken zijn op 11 juli 2019 aan uw Kamer aangeboden.¹

Motie Van Wijngaarden/Van Toorenborg (Kamerstuk 29 279, nr. 523) en bijbehorende toezegging

In de motie Van Wijngaarden/Van Toorenborg wordt de regering verzocht om een voorstel te doen voor een strafbaarstelling van ontsnapping en poging daartoe. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel straffen en beschermen heb ik toegezegd met een concreet voorstel te komen. Op 5 november 2019 heb ik uw Kamer het onderzoek van het WODC naar de strafbaarstelling van ontsnappen vergezeld van een

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 532 en Kamerstuk 24 587, nr. 748.

beleidsreactie toegezonden. Daarin heb ik aangekondigd met een wetsvoorstel te komen.² Dit wetsvoorstel zal in de loop van volgend jaar in consultatie worden gegeven.

Motie Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 35 122, nr. 20)

In de motie Van Wijngaarden c.s. wordt de regering opgeroepen om, kortgezegd, te inventariseren welke evidence based programma's die recidive helpen verminderen in detentie aangeboden moeten worden. Ter uitvoering van deze motie laat ik onderzoek doen naar gebleken effectieve interventies die in detentie kunnen worden aangeboden, en de hiermee gepaard gaande kosten. Hier zullen de reclassering, de penitentiaire inrichtingen (PI's), het openbaar ministerie (OM) en andere relevante uitvoeringsorganisaties bij worden betrokken. In dit verband wordt specifiek gekeken naar in de motie genoemde interventies op het terrein van (verslavings)zorg, taalonderwijs, het leren omgaan met verantwoordelijkheden en overige interventies die van doen hebben met het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie. In lijn met de motie verwacht ik uw Kamer in 2020 te kunnen informeren over de uitkomsten van het onderzoek.

Motie Van Nispen/Van den Berge (Kamerstuk 35 122, nr. 21)

In de motie Van Nispen/Van den Berge heeft uw Kamer verzocht om jaarlijks te rapporteren over de voortgang inzake de genomen maatregelen ter verbetering van de re-integratie van gedetineerden, en daarbij ook het draagvlak hiervoor onder het personeel te betrekken. Aan dit verzoek voldoe ik door hierover te rapporteren in de jaarlijks voor de zomer te verzenden voortgangsrapportages over mijn visie op gevangenisstraffen en dit onderwerp mee te nemen in de onderzoeksprogrammering van het WODC.

Motie Van Nispen/Van Wijngaarden (Kamerstuk 35 122, nr. 22)

De motie Van Nispen/Van Wijngaarden betreft een verzoek om in kaart te brengen op welke manieren toezicht gehouden kan worden op ex-gedetineerden van wie ingeschat wordt dat zij een gevaar vormen voor de samenleving. Aan deze motie geef ik met onderstaand overzicht opvolging.

Er zijn verschillende mogelijkheden om toezicht te houden op en begeleiding te bieden aan een gedetineerde die na vrijlating een veiligheidsrisico blijft vormen. Belangrijk daarbij is dat samenwerkingspartners op de hoogte zijn van wanneer iemand terugkeert en hoe het ervoor staat met de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie.³ Het wetsvoorstel straffen en beschermen biedt een grondslag om gegevens hierover uit te wisselen tussen de betrokken partijen. Als de gedetineerde na afloop van zijn detentie nog een veiligheidsrisico vormt, is het extra belangrijk dat andere betrokkenen tijdig van de terugkeer in de samenleving op de hoogte zijn, zodat zij in staat worden gesteld om in positie te komen en tijdig maatregelen te treffen ter bescherming van de samenleving. Bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven kan hiervoor worden gebruikgemaakt van de zogenoemde BIJ-regeling. Via de Bestuurlijk Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ) kunnen gemeenten een melding krijgen over onherroepelijk veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, met het oog op het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Deze BIJ-regeling wordt verbeterd door uitbreiding naar alle gemeenten en door uitbreiding van momenten en de delicten waarbij een melding wordt

² Kamerstuk 29 279, nr. 546.

³ Vijf basisvoorwaarden voor re-integratie: werk, inkomen, zorg, schulden en ID-bewijs.

afgegeven. In aanvulling hierop is in dit wetsvoorstel een verplichting opgenomen voor DJI, de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister van Justitie en Veiligheid, gemeente, reclassering, OM en politie om elkaar gegevens te verstrekken wanneer het risico aanwezig wordt geacht dat de gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal plegen.

Dit stelt de verschillende betrokken organisaties beter in staat om in positie te komen én tijdig maatregelen te treffen ter bescherming van de samenleving. Gelet op hun informatiepositie kunnen zorg- en veiligheidshuizen daar ook een rol in spelen.

In gevallen waarin aan een veroordeelde v.i. is verleend en er behoefte bestaat om langer toezicht te houden, kan bovendien de proeftijd worden verlengd. Bij zeden- en geweldsmisdrijven is er geen beperking aan het aantal verlengingen van de proeftijd.

In ernstige gevallen, waarin dit nodig is ter bescherming van de samenleving, kan een in combinatie met een gevangenisstraf opgelegde zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) worden uitgevoerd. Deze GVM kan ook aan de orde zijn in gevallen waarin geen v.i. is verleend. Aan de GVM kan de rechter gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden verbinden waaraan de veroordeelde zich moet houden. Bij overtreding van de opgelegde voorwaarden kan vervangende hechtenis worden toegepast. Zoals hierna bij de motie Kuiken/Van Wijngaarden onder nummer 27 nog aan de orde komt, ben ik in gesprek met de bij de GVM betrokken organisaties om het gebruik van deze maatregel te bevorderen.

Naast voornoemde mogelijkheden, kan worden gewezen op de rechterlijke machtiging tot gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis. Dat kan aan de orde zijn als een gevaar van iemand uitgaat dat voortvloeit uit een psychische stoornis. Op grond van artikel 2.5 van de Wet forensische zorg (Wfz) treft de zorgaanbieder zes weken voor afloop van de justitiële titel voorbereidingen voor aansluitende zorg, indien de zorgverlener van oordeel is dat na afloop van de justitiële titel aansluitende zorg nodig is. Bij voorkeur gaat het om vrijwillige zorg, maar het kan zo zijn dat de zorgverlener zich tot het OM moet wenden voor het indienen van een verzoek tot een zorgmachtiging.⁴ Vanaf 1 januari 2020 kan dit verzoek ook bij de strafrechter worden ingediend.

Motie Van Nispen/Van Toorenborg (Kamerstuk 35 122, nr. 23)

In de motie van Van Nispen/Van Toorenborg wordt de regering opgeroepen erop toe te zien dat aan alle gedetineerden arbeid wordt aangeboden en arbeid in beginsel een wezenlijk deel uitmaakt van het dagprogramma, gelet op de voorgenomen wijziging van het recht op arbeid. De voorgestelde wetswijziging dient ertoe gedetineerden (tijdelijk) uit te sluiten van arbeid wanneer zij wel in staat, maar niet bereid zijn om zich in te zetten bij de arbeid.

Ter uitvoering van deze motie behoud ik de huidige uitgangspunten rondom het aanbieden van arbeid. Dit houdt concreet het volgende in. Gemiddeld wordt ongeveer twintig uur per week besteed aan arbeid in detentie. In vijf Pl's zullen verschillende varianten van 32 uur werken worden getoetst. Arbeid is dan ook een wezenlijk onderdeel van de totale tijd die wordt doorgebracht in detentie. Door de kwaliteit van het geleverde werk in detentie zijn klanten over het algemeen tevreden, waardoor er ruim voldoende werk aangeboden kan worden. Aangezien een deel van de gedetineerden een afstand heeft tot de arbeidsmarkt, bestaat dit werk deels uit eenvoudig repetitief handmatig werk. Dit werk

⁴ Op grond van, nu nog, de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen, of per 1 januari 2020 de Wet verplichte ggz.

kan aantrekkelijker worden gemaakt door waar mogelijk gedetineerden in te zetten voor taken op het gebied van planning, logistiek en kwaliteitsbewaking. Daarnaast is in iedere PI complex werk voorhanden. Gedetineerden kunnen hiervoor in aanmerking komen gebaseerd op hun inzet, motivatie, verblijfsduur en vaardigheden.

Er zijn situaties te bedenken waarin het verrichten van arbeid niet mogelijk is. Ik heb het dan over gedetineerden die te ziek zijn om te werken. Gedetineerden opgenomen in een penitentiair psychiatrisch centrum zijn bijvoorbeeld als gevolg van hun medische situatie vaak niet in staat om (veilig) arbeid te verrichten. Ook aan gedetineerden die slechts een (zeer) korte periode gedetineerd zijn, wordt in principe geen arbeid aangeboden. Het gaat dan om gedetineerden die in een arrestantenregime zijn geplaatst. Het aanbieden van arbeid draagt in die gevallen, gelet op de korte termijn die wordt doorgebracht in detentie, weinig bij aan de re-integratie van de gedetineerde. Daarom wordt in plaats daarvan actief geïnvesteerd in het continueren van interventies en nazorgactiviteiten. Daarbij benut ik inzichten die met een experiment zijn opgedaan.

Motie Van Toorenburg/Van Wijngaarden (Kamerstuk 35 122, nr. 24)

Het adviescollege v.i. is bedoeld om het OM, dat belast is met de beslissing rondom de v.i., van advies te voorzien in zwaardere en complexe zaken. Dit adviescollege zal worden samengesteld uit in ieder geval leden van het OM en onafhankelijke deskundigen. In de Motie-Van Toorenburg/Van Wijngaarden wordt de regering verzocht te bezien of ook een vertegenwoordiging van slachtofferorganisaties deel kan uitmaken van het adviescollege. Ik heb ter uitvoering van deze motie het OM verzocht na te gaan op welke wijze een slachtoffervertegenwoordiger in het adviescollege kan plaatsnemen. Te denken valt aan een victimoloog.

Motie Groothuizen/Kuiken (Kamerstuk 35 122, nr. 26)

De voorgestelde termijnen voor het re-integratieverlof, waaronder die van het langdurend verlof zoals opgenomen in de motie Groothuizen/Kuiken, worden vastgelegd in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting. De gewijzigde verlofregeling zal gelijktijdig met het wetsvoorstel in werking treden.

Motie Kuiken/Van Wijngaarden (Kamerstuk 35 122, nr. 27)

Ter uitvoering van de motie Kuiken/Van Wijngaarden, ben ik – zoals de motie verzoekt – met bij de GVM betrokken organisaties, zoals de reclassering, het OM en de Raad voor de rechtspraak, in gesprek gegaan om het gebruik van deze maatregel te bevorderen. Tijdens deze gesprekken is gebleken dat betrokken organisaties een toename zien in het gebruik van de GVM. Ook is gebleken dat de bekendheid van de GVM, ondanks dat er eerder aandacht aan is besteed, verder kan worden vergroot. Dat is binnen de rechtspraak inmiddels gebeurd. Er is aandacht gevestigd op de Wet langdurig toezicht en de voorwaarden waaronder de GVM kan worden opgelegd en ten uitvoer gelegd. Dit krijgt ook aandacht in opleidingen voor rechters en juridisch medewerkers. Begin 2020 wordt er door verschillende uitvoeringsorganisaties een voorstel opgeleverd over hoe er het beste voor kan worden gezorgd dat professionals de mogelijkheden van de GVM scherp hebben, weten wanneer de GVM in ieder geval kan worden geadviseerd en kan worden gevorderd, en welke procedures daarbij moeten worden gevolgd.

Motie Drost c.s. (Kamerstuk 35 122, nr. 28) en bijbehorende toezeggingen

In de motie Drost c.s. wordt verzocht om een evaluatiekader te ontvangen op basis waarvan de evaluatie van het wetsvoorstel na vijf en tien jaar dient plaats te vinden. Ik kan melden dat in dit verband al meermaals met het WODC is gesproken over de vorm en inhoud van een dergelijk evaluatiekader. Het kader zal bestaan uit twee onderdelen: de wijze waarop het wetsvoorstel is geïmplementeerd en het effect van het wetsvoorstel.

De volgende thema's, waaronder een aantal door uw Kamer aangedragen thema's, wil ik hierin in ieder geval terug laten komen: het detentie- en re-integratieproces, de drie criteria om externe vrijheden te verlenen tijdens de gevangenisstraf (gedrag, risico's, en slachtofferbelangen), het maximeren van de v.i.-periode – en de eventuele invloed hiervan op het gedrag van gedetineerden en de straftoemeting –, de samenwerking tussen partners binnen het nieuwe stelsel en de verhouding tussen de v.i. en de voorwaardelijke gevangenisstraf. Door het WODC wordt bekeken hoe per thema effecten het beste in kaart kunnen worden gebracht. Zo kan ervoor worden gezorgd dat de betrokken organisaties de nodige zaken kunnen regelen om zeker te stellen dat informatie beschikbaar komt. De komende tijd wordt, in nauwe samenwerking met het WODC, het evaluatiekader afgerond. Ik kan u hierover in het eerste kwartaal van 2020 nader berichten.

Motie Drost/Van der Staaij (Kamerstuk 35 122, nr. 29)

Ten aanzien van de motie Drost/Van Der Staaij, waarin wordt opgeroepen om vrijwilligersorganisaties meer te betrekken bij de uitvoering van het D&R-plan van (ex-)gedetineerden, kan ik uw Kamer het volgende melden. Het vrijwilligerswerk zal meer worden gericht op het bieden van ondersteuning van de gedetineerde bij het regelen van praktische zaken zoals werk, inkomen, het aanpakken van schulden en onderdak. In het subsidiekader 2020 voor vrijwilligerswerk bij de sanctie-uitvoering, dat een dezer dagen wordt gepubliceerd, is in dit verband een bepaling opgenomen waarmee vrijwilligers subsidie kunnen ontvangen voor het bieden van ondersteuning aan de gedetineerde bij het uitvoeren van een D&R-plan.

Gewijzigde motie van Toorenburg/Van Wijngaarden (Kamerstuk 35 122, nr. 36)

In de motie Van Toorenburg/Van Wijngaarden wordt de regering verzocht om te bezien of een zelfstandig woonverbod kan worden opgelegd aan daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en de Kamer daarover te informeren. Hierover is uw Kamer bij brief van 18 november 2019 geïnformeerd.⁵ Tijdens het Algemeen Overleg slachtofferbeleid op 27 november jl. is deze brief met uw Kamer besproken.

Tot slot

Ik ben verheugd weer een belangrijke stap te kunnen zetten door binnenkort, zoals eerder aangegeven, de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer te sturen. Onderhavige brief wordt aan deze memorie toegevoegd. Intussen nemen de betrokken organisaties en ik verdere

⁵ Kamerstuk 33 552, nr. 59.

voorbereidingen voor een voortvarende implementatie van het wetsvoorstel ter hand. Zo zorgen we ervoor dat iedereen er klaar voor is op het moment dat inwerkingtreding daar is.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker