



Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 14 november 2024, kenmerk 5890676, houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting en van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de uitkomsten van de invoeringstoets van de Wet straffen en beschermen

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Gelet op artikel 26, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet;

Gezien het advies van de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming van 29 oktober 2024, kenmerk 5770013;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 14, eerste lid onderdeel a, komt te luiden als volgt:

- a. kortdurend re-integratieverlof: kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk, als bedoeld in artikel 19, alsmede kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk, als bedoeld in artikel 19a.

B

Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d van artikel 15, tweede lid, door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

- e. de in het detentie- en re-integratieplan, bedoeld in artikel 18a van de wet, opgenomen aspecten:
 - 1°. het re-integratiedoel waarvoor het re-integratieverlof wordt gevraagd;
 - 2°. de wijze waarop het re-integratieverlof bijdraagt aan de realisatie van het re-integratiedoel;
 - 3°. de duur van het re-integratieverlof;
 - 4°. het aantal keren re-integratieverlof dat verband houdt met het re-integratiedoel.

C

Artikel 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Een verzoek van een gedetineerde om kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk of langdurend re-integratieverlof wordt afgewezen, indien het verlof ziet op de laatste vijf dagen voorafgaand aan de aanvang van een penitentiaal programma of een voorwaardelijke invrijheidsstelling dan wel het einde van zijn detentie.

D

Artikel 18 komt als volgt te luiden:

Artikel 18. Beslissing tot kortdurend of langdurend re-integratieverlof

1. De directeur is bevoegd om te besluiten op verzoeken om kortdurend of langdurend

- re-integratieverlof van gedetineerden die al dan niet onherroepelijk zijn veroordeeld tot:
- a. een vrijheidsstraf tot maximaal twee jaar,
 - b. een vrijheidsstraf van twee jaar of langer indien het voorafgaande kortdurende of langdurende verlof zonder incidenten is verlopen.
2. Indien het voorafgaande kortdurend re-integratieverlof of langdurend re-integratieverlof voor hetzelfde doel als waarvoor een volgend verlof wordt aangevraagd, zonder incidenten is verlopen, is artikel 3, vijfde lid, niet van toepassing op het volgende verlof tenzij:
- 1°. de gedetineerde al dan niet onherroepelijk is veroordeeld voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf;
 - 2°. de gedetineerde al dan niet onherroepelijk is veroordeeld voor een delict, als bedoeld in artikel 51e, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering;
 - 3°. de gedetineerde gedurende zijn detentie is geplaatst in:
 - de Extra Beveiligde Inrichting, bedoeld in artikel 6 van de Regeling selectie, plaatsing overplaatsing van gedetineerden,
 - de Terroristen Afdeling (TA), bedoeld in artikel 20a van de Regeling selectie, plaatsing overplaatsing van gedetineerden.
3. De selectiefunctionaris is namens de Minister bevoegd te besluiten op:
- a. een eerste verzoek om kortdurend of langdurend re-integratieverlof van een gedetineerde die al dan niet onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van twee jaar of langer;
 - b. een verzoek om kortdurend of langdurend re-integratieverlof van een gedetineerde waarvan het voorafgaande kortdurend of langdurend re-integratieverlof niet zonder incidenten is verlopen.
4. Indien de directeur respectievelijk de selectiefunctionaris wil afwijken van het advies van de selectiefunctionaris respectievelijk de directeur omtrent het verlenen van kortdurend of langdurend re-integratieverlof, dan beslissen de directeurs van de divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring en van de divisie Individuele Zaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid tezamen namens de Minister.
5. Op een volgend verzoek van een gedetineerde om kortdurend of langdurend re-integratieverlof wordt pas beslist indien het vorige re-integratieverlof is geëvalueerd.

E

Het opschrift van artikel 19 wordt vervangen, luidende:

Artikel 19. Het kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk

F

Na artikel 19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 19a. Het kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk

1. Kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk wordt een keer per kwartaal van een lopend kalenderjaar verleend. Het verlof begint en eindigt op dezelfde dag.
2. Indien gedurende de in het eerste lid genoemde periode langdurend re-integratieverlof met als doel het onderhouden van een sociaal netwerk aan een gedetineerde is verleend, wordt een verzoek van een gedetineerde om kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk tijdens dezelfde periode afgewezen.
3. In geval van een vrijheidsstraf tot en met zes jaar komt een gedetineerde op zijn vroegst in aanmerking voor kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk, indien:
 - 1°. ten minste vier maanden van de onvoorwaardelijk opgelegde straf zijn ondergaan dan wel, in geval de veroordeling nog niet onherroepelijk is, de duur van de in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd ten minste gelijk is aan vier maanden;
 - 2°. ten minste de helft van de vrijheidsstraf is ondergaan, en
 - 3°. er sprake is van een periode van maximaal twaalf maanden voorafgaand aan het moment waarop de voorwaardelijke invrijheidstelling of de invrijheidstelling kan aanvangen.

4. In geval van een vrijheidsstraf langer dan zes jaar wordt het aantal maanden dat een gedetineerde op zijn vroegst in aanmerking komt voor kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk, voorafgaand aan het moment waarop de voorwaardelijke invrijheidstelling of de invrijheidstelling kan aanvangen, berekend volgens de volgende formule:
twaalf maanden + (anderhalve maand x het aantal volle jaren boven 6 jaar vrijheidsstraf).
5. De directeur of de selectiefunctionaris kan op grond van door de gedetineerde aangedragen zwaarwegende en uitzonderlijke redenen afwijken van het eerste en tweede lid.

G

Artikel 20 komt te luiden als volgt:

Artikel 20. Langdurend re-integratieverlof

1. Langdurend re-integratieverlof wordt een keer per kwartaal van een lopend kalenderjaar verleend.
2. Langdurend re-integratieverlof eindigt niet op dezelfde dag waarop het is aangevangen en duurt ten hoogste een aaneengesloten periode van 76 uur en ten hoogste drie nachten, waarbij de directeur zorg draagt voor een geleidelijke opbouw van het verlof.
3. Een gedetineerde komt in aanmerking voor langdurend re-integratieverlof indien een voorafgaand kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk zonder incidenten is verlopen.
4. Indien gedurende de in het eerste lid genoemde periode kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk aan een gedetineerde is verleend, wordt een verzoek van een gedetineerde om langdurend re-integratieverlof voor hetzelfde doel tijdens dezelfde periode afgewezen.
5. In geval van een vrijheidsstraf tot en met zes jaar komt een gedetineerde op zijn vroegst in aanmerking voor langdurend re-integratieverlof indien:
 - 1°. ten minste vier maanden van de onvoorwaardelijk opgelegde straf is ondergaan dan wel, in geval de veroordeling nog niet onherroepelijk is, de duur van de in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd ten minste gelijk is aan vier maanden;
 - 2°. ten minste de helft van de vrijheidsstraf is ondergaan, en
 - 3°. er sprake is van een periode van maximaal twaalf maanden voorafgaand aan het moment waarop de voorwaardelijke invrijheidstelling of de invrijheidstelling kan aanvangen.
6. In geval van een vrijheidsstraf langer dan zes jaar wordt het aantal maanden dat een gedetineerde op zijn vroegst in aanmerking komt voor langdurend re-integratieverlof voorafgaand aan het moment waarop de voorwaardelijke invrijheidstelling of de invrijheidstelling kan aanvangen, berekend volgens de volgende formule:
twaalf maanden + (anderhalve maand x het aantal volle jaren boven 6 jaar vrijheidsstraf).
7. De directeur of de selectiefunctionaris kan vanwege zwaarwegende en uitzonderlijke redenen afwijken van het eerste lid en het tweede lid waarbij de duur van het verlof tot maximaal 196 uur en ten hoogste acht nachten kan worden vastgesteld en van het derde en vierde lid. In ieder geval is van een zwaarwegende en uitzonderlijke reden sprake indien voor het volgen van een door de Erkenningscommissie justitiële interventies erkende interventie langdurend re-integratieverlof strikt noodzakelijk is.

H

Artikel 20ab wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid dat begint met 'Een gedetineerde' wordt vernummerd tot het vijfde lid.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 6. In afwijking van de artikelen 19a, eerste en tweede lid, en 20, eerste en vierde lid, worden kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk alsook langdurend re-integratieverlof maximaal een keer per maand verleend aan een gedetineerde die is



geplaatst in een beperkt beveiligde afdeling, als bedoeld in artikel 2 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

ARTIKEL II

De Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1d, derde lid, wordt de zinsnede 'na aanvang van detentie' vervangen door: 'na aanvang van plaatsing in een gevangenis'.

B

Artikel 1e wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, wordt een onderdeel aan het eerste lid toegevoegd, luidende:
 - f. die zijn geplaatst in een huis van bewaring.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Gedurende een periode van zes weken voorafgaand aan het moment van indienen van het selectieadvies tot aan de daadwerkelijke overplaatsing naar de gevangenis, beoordeelt de directeur van het huis van bewaring aan de hand van bijlage 1 en 2 het gedrag van de gedetineerde. De directeur legt deze beoordeling vast in een besluit dat wordt uitgereikt aan de gedetineerde en dat wordt toegezonden aan de directeur van de gevangenis waar de gedetineerde wordt geplaatst. Indien uit de beoordeling van de directeur van het huis van bewaring volgt dat de gedetineerde gedurende de beoordelingsperiode gewenst gedrag heeft laten zien, dan wordt de gedetineerde door de directeur van de gevangenis in het plusprogramma geplaatst.

ARTIKEL III. OVERGANGSRECHT

Artikel I heeft geen gevolgen ten aanzien van beslissingen tot het verlenen van kortdurend re-integratieverlof of langdurend re-integratieverlof die zijn genomen voor 1 januari 2025 en die zien op verlof na 1 januari 2025. De Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting zoals deze luidde voor de inwerkingtreding van deze wijziging, blijft in deze gevallen van toepassing.

ARTIKEL IV. INWERKINGTREDINGSBEPALING

Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2025.

Deze regeling zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
I. Coenradie*

TOELICHTING

1. Aanleiding

In zijn reactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft het voormalige kabinet een aantal maatregelen kenbaar gemaakt om te voorkomen dat een soortgelijke affaire in de toekomst zich opnieuw voordoet. Eén van de genomen maatregelen betreft de zogenaamde invoeringstoets van nieuwe wet- en regelgeving. De invoeringstoets is aan te merken als een instrument om de werking van nieuwe wet- en regelgeving in de praktijk te bestuderen vanuit de positie van de doelgroep en de uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de toepassing van het wetgevingscomplex. Eén à twee jaar na de start van nieuwe wet- en regelgeving wordt getoetst of deze wet- en regelgeving tot onvoorziene problemen voor mensen leidt of voor onvoorziene problemen in de uitvoering zorgdraagt.¹

De Wet straffen en beschermen (Wet SenB) is op 1 juli 2021 in werking getreden. Naar aanleiding van deze wet zijn de Penitentiaire maatregel en diverse, op de Penitentiaire beginselenwet gebaseerde ministeriële regelingen aangepast om deze wettelijke regelingen in overeenstemming te brengen met de uitgangspunten en de doelen van de Wet SenB. Onlangs is dit regelgevingscomplex aan een invoeringstoets onderworpen, zoals aan de Tweede Kamer bij brief van 11 november 2022 is medegedeeld.² Uit deze toets is een aantal onbedoelde effecten aan het licht gekomen dat aanleiding vormt voor onderhavige wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) en de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog). Over de uitkomsten van de invoeringstoets is de Tweede Kamer bij brief van 26 oktober 2023 geïnformeerd.³ In deze brief worden de signalen, onbedoelde effecten en knelpunten van de Wet SenB opgesomd die met name tot een taakverzwaring in de uitvoering hebben geleid. Voor een opsomming van deze knelpunten, signalen en onbedoelde effecten wordt hier verwezen naar voornoemde brief van 26 oktober 2023. Ook in de brief van 20 juni 2024 aan de Tweede Kamer wordt aandacht besteed aan de invoeringstoets.⁴ Na verdere uitwerking betreft het een aanpassing ten aanzien van dan wel invoering van:

- een uitbreiding van de aspecten die bij verlening van re-integratieverlof wordt betrokken. (artikel I, onderdelen B en C), toegelicht in paragraaf 2.2.;
- het besluitvormingstraject ten behoeve van kortdurend en langdurend re-integratieverlof (artikel I, onderdeel D), toegelicht in paragraaf 2.3.;
- kortdurend re-integratieverlof (anders dan) voor het onderhouden van een sociaal netwerk (artikel I, onderdelen A, E en F), toegelicht in paragraaf 2.4.;
- langdurend re-integratieverlof (artikel I, onderdeel G), toegelicht in paragraaf 2.5.;
- de frequentie van kortdurend re-integratieverlof of langdurend re-integratieverlof in een beperkt beveiligde afdeling (onderdeel I, onderdeel H), toegelicht in paragraaf 2.6.;
- het systeem van promoveren en degraderen in het huis van bewaring (artikel II), toegelicht in paragraaf 3.;
- overgangsrecht (artikel III), toegelicht in paragraaf 4.

Hieronder worden deze wijzigingen in deze volgorde nader toegelicht, nadat eerst aandacht wordt geschonken aan de onbedoelde effecten naar aanleiding van de invoering van de Wet SenB.

Bij brief van 29 oktober 2024, kenmerk 5770013, heeft de Raad voor de strafrechtspleging en jeugdbescherming (de Raad) mij geadviseerd omtrent een aan hem voorgelegde concept wijziging. Ik ben de Raad zeer erkentelijk voor dit advies. Een aantal aanbevelingen en tekstuele verbeteringen van de Raad heb ik overgenomen. Op een aantal punten neem ik het advies van de Raad niet over. In deze toelichting wordt afzonderlijk aandacht besteed aan het advies. Met name ga ik in op de vraag waarom een aantal aanbevelingen van de Raad niet zijn overgenomen.

2. Onbedoelde effecten uit de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting en de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden n.a.v. de Wet straffen en beschermen

2.1. Uitgangspunten van de Wet straffen en beschermen

Zowel in de memorie van toelichting van de Wet SenB als diverse brieven aan de Tweede Kamer

¹ Kamerstukken II 2020–2021, 35 510 nr. 4.

² Kamerstukken II 2022–2023, 35 122, nr. 43.

³ Kamerstukken II 2023–2024, 35 122, nr. 44.

⁴ Kamerstukken II 2023–2024, 29 279 en 24 487, nr. 865.

worden de uitgangspunten van deze wet verwoord.⁵ In de kern gaat het om de volgende doelstellingen:

- De voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) wordt voor een periode van maximaal twee jaar verleend;
- Straf is straf: de kern van elke gevangenisstraf is de vrijheidsbeneming waarmee het gepleegde delict wordt vergolden;
- Gedrag in detentie telt: de persoonsgerichte aanpak tijdens detentie, waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag, krijgt een wettelijke basis.⁶ Een gedetineerde is zelf verantwoordelijk voor het verloop van zijn detentie: gewenst gedrag wordt beloond, ongewenst gedrag wordt bestraft;
- Verlof is minder vanzelfsprekend en minder vrijblijvend;
- Werken aan een veilige terugkeer: de straf moet bijdragen aan een veilige terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. Ketenpartners kunnen meer informatie over re-integratie en risico's met elkaar delen.

Naar aanleiding van deze uitgangspunten is de Rvti op 1 juli 2021 aangepast en zijn onder meer drie varianten van re-integratieverlof ingevoerd ter vervanging van algemeen en regimair verlof: kortdurend en langdurend re-integratieverlof, alsmede re-integratieverlof voor extramurale arbeid. Daar waar voor 1 juli 2021 algemeen en regimair verlof als een vrijblijvende vanzelfsprekendheid werden toegekend, gelden voor het toekennen van re-integratieverloven strikte voorwaarden waaraan de gedetineerden moeten voldoen. Doel van het nieuwe systeem is automatisme bij het verlenen van re-integratieverlof tegen te gaan en om verlof nadrukkelijk te verbinden aan een concreet re-integratiedoel.

Vanuit de doelstellingen van de Wet SenB (gedrag in detentie telt) is eveneens het toetsingskader van het systeem van promoveren en degraderen in de Rspog gewijzigd. De belangrijkste wijziging is het schrappen van de mogelijkheid een waarschuwing aan een gedetineerde te geven (oranje gedrag) en de toevoeging van de categorie 'ontoelaatbaar gedrag'. Gedraagt de gedetineerde zich ontoelaatbaar, dan leidt dit automatisch tot degradatie uit het plusprogramma zonder een bredere beoordeling van het gehele gedrag van de gedetineerde gedurende de beoordelingsperiode. Hier zij verwezen naar de wijziging van de Regeling spog van 14 september 2020 die met toelichting in de Staatscourant is gepubliceerd.⁷ In het huis van bewaring werd geen plusprogramma aangeboden, maar werd wel het gedrag van een gedetineerde via een zes wekelijkse cyclus beoordeeld volgens het toetsingskader van gewenst, ongewenst en ontoelaatbaar gedrag, zoals beschreven in bijlage 1 en bijlage 2 van de Regeling spog, en in een besluit vastgelegd.

2.2. Uitbreiding van de aspecten die bij verlening van re-integratieverlof worden betrokken (artikel 1, onderdelen B en C)

Ingevolge artikel 18a van de Penitentiaire beginselenwet stelt de directeur uiterlijk binnen vier weken na binnenkomst van een gedetineerde in een inrichting een detentie- en re-integratieplan (D&R-plan) vast. Dit geschiedt zoveel als mogelijk in overleg met de gedetineerde. In het D&R-plan worden de activiteiten en het verlof opgenomen waarvoor de gedetineerde bij goed gedrag in aanmerking komt (artikel 18a, tweede lid, onderdeel c, van de Penitentiaire beginselenwet). Uit de invoeringspraktijk blijkt dat heldere kaders worden gemist, waaraan een verzoek om kortdurend en langdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk dient te worden getoetst. Met de wijziging van artikel 15, tweede lid, wordt de structuur in de besluitvorming en daardoor de kaders versterkt. Naast de aspecten die in artikel 15, tweede lid, worden genoemd die betrokken moeten worden bij de besluitvorming omtrent het toekennen van re-integratieverlof, wordt een nieuw aspect toegevoegd. Bij de besluitvorming ten aanzien van het aangevraagde re-integratieverlof worden tevens betrokken:

- het re-integratiedoel waarvoor het re-integratieverlof wordt gevraagd;
- de wijze waarop het re-integratieverlof bijdraagt aan de realisatie van het re-integratiedoel;
- de duur van het re-integratieverlof;
- het aantal keren re-integratieverlof dat verband houdt met het re-integratiedoel.

Deze informatie wordt aangedragen door de gedetineerde en vastgelegd in een apart onderdeel van het D&R-plan, het zogenaamde verlofplan.

De Raad doet de suggestie om het verlofplan in de regeling op te nemen en zo aan dit plan een wettelijk status te geven. Deze suggestie neem ik niet over. De Penitentiaire beginselenwet kent alleen

⁵ Kamerstukken II 2017/2018, 29 279, nr. 439.
Kamerstukken II 2018/2019, 35 122 nr. pp. 5–7.
Kamerstukken II 2023–2024, 24 587, nr. 865.

⁶ Deze wettelijke grondslag is vastgelegd in artikel 18a en artikel 18b van de Penitentiaire beginselenwet. Voor beide artikelen is een praktijkhandreiking gemaakt voor de betrokken ketenpartners en is de digitale voorziening hierop aangepast.

⁷ Stcrt. 2020, 49131.

het D&R-plan. Hier zij verwezen naar artikel 18a van deze wet. Het daarnaast opnemen van een verlofplan in de Rtvf roept onnodig de vraag op hoe het verlofplan zich verhoudt tot het D&R-plan, terwijl het verlofplan als een onderdeel van het D&R-plan dient te worden beschouwd. Derhalve is een separate wettelijke status van het verlofplan onnodig en verwarrend.

In het verlofplan beschrijft de gedetineerde zo concreet mogelijk het re-integratiedoel waarvoor re-integratieverlof wordt aangevraagd, en de wijze waarop het re-integratieverlof bijdraagt tot realisatie van het re-integratiedoel. Daarnaast wordt in het verlofplan opgenomen de duur (het aantal verlofuren) van het re-integratieverlof en het aantal keren re-integratieverlof dat verband houdt met het re-integratiedoel. Het verlofplan wordt opgesteld door de gedetineerde; hij beschrijft alle genoemde aspecten in zijn verlofplan. Zo wordt het bewustzijn versterkt waarom re-integratieverlof wordt verleend en dat geen sprake is van een automatisme. Bij het opstellen van het verlofplan kan de gedetineerde een beroep doen op zijn casemanager en/of mentor voor hulp. Uiteindelijk stelt de directeur het D&R-plan en dus ook het verlofplan als onderdeel van het D&R-plan vast. Dit betekent dat voor de gedetineerde, indien hij zich niet kan verenigen met het verlofplan, rechtsmiddelen openstaan. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een zorg van de Raad. De gedetineerde kan een klaagschrift tegen de vaststelling van dit onderdeel van het D&R-plan indienen bij de commissie van toezicht van de inrichting waarin hij verblijft. Vervolgens kan hij beroep aantekenen bij de beroepscommissie van de Raad indien hij zich niet kan verenigen met de uitspraak van de commissie van toezicht. Door de uitbreiding van artikel 15, tweede lid, wordt bewerkstelligd dat in het besluitvormingsproces tot het verlenen van re-integratieverlof tevens aandacht is voor het verlofplan.

Is een verzoek van een gedetineerde om kortdurend re-integratieverlof of langdurend re-integratieverlof niet in overeenstemming met een verlofplan, dan wordt dit verzoek op grond van artikel 16, aanhef en onder a, van de Rtvf afgewezen. Een verzoek kan tevens worden afgewezen indien de gedetineerde geen gevolg geeft aan de opdracht van de directeur om het verlofplan aan te passen op basis van ervaringen met een voorafgaande verlof. Ook hier is laatstgenoemd artikel de basis.

Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt een andere weigeringsgrond aan artikel 16 toe te voegen. Een verzoek om kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk of het langdurend re-integratieverlof wordt afgewezen, indien deze verlofaanvraag ziet op de laatste vijf dagen voorafgaand aan de aanvang van een penitentiaal programma, een voorwaardelijke invrijheidsstelling dan wel het einde van zijn detentie. Deze periode van de detentie staat in het teken van afronding. Zeker in tijden van personeelskrapte is het een te zware belasting voor het personeel om besluitvorming inzake het verzoek om re-integratieverlof gedurende deze periode in gang te zetten alsmede de volgende fase in detentie voor te bereiden. Kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk is onder omstandigheden wel mogelijk gedurende de periode van vijf dagen voorafgaand aan het einde van de detentie. In deze periode blijft het bijvoorbeeld toegestaan voor een gedetineerde om identiteitspapieren op orde te brengen door middel van een bezoek aan het gemeentehuis.

2.3. Het besluitvormingstraject ten behoeve van kortdurend of langdurend re-integratieverlof (artikel 1, onderdeel D)

In artikel 18 van de Rtvf is uiteengezet wie bevoegd is te beslissen op een verzoek van een gedetineerde om kortdurend of langdurend re-integratieverlof. Voor de wijziging van het huidige artikel 18 besliste de selectiefunctionaris namens de Minister op een eerste verzoek van de gedetineerde om kortdurend en langdurend re-integratieverlof in geval van een al dan niet onherroepelijk opgelegde vrijheidsstraf van twee jaar of langer. Daarnaast was de directeur bevoegd te besluiten op een verzoek om kortdurend of langdurend re-integratieverlof ten aanzien van een al dan niet onherroepelijk opgelegde vrijheidsstraf tot maximaal twee jaar en een al dan niet onherroepelijk opgelegde vrijheidsstraf langer dan twee jaar indien het eerste verlof zonder incidenten is verlopen. Over en weer werd advies gevraagd aan elkaar ingevolge artikel 3, vijfde en zesde lid, van de Rtvf. Wilde de selectiefunctionaris of de directeur afwijken van het ontvangen advies, dan beslisten de directeurs van de divisies Gevangeniswezen/Vreemdelingenbewaring (GW/VB) en Individuele Zaken (DIZ) namens de Minister. Dit systeem heeft geleid tot een vertraging in het besluitvormingstraject vanwege verschillende inzichten tussen de directeur van een inrichting en de selectiefunctionaris over de risico's waardoor veel verzoeken van gedetineerden om kortdurend of langdurend re-integratieverlof middels het escalatiesysteem werden voorgelegd aan voornoemde directeurs. Inmiddels is er voldoende ervaring opgedaan en is het vertrouwen in elkaars deskundigheid gegroeid. Derhalve is besloten de directeur van een inrichting meer ruimte en verantwoordelijkheid te geven bij bepaalde verlofbeslissingen. Dit versterkt de positie van deze directeur en verlaagt administratieve lasten zowel in de inrichtingen als bij de divisie Individuele Zaken. Dit heeft geleid tot de volgende aanpassingen van het besluitvormingsproces voor verzoeken om kortdurend of langdurend re-integratieverlof.

De directeur beslist op een verzoek om kortdurend of langdurend re-integratieverlof van een gedetineerde die al dan niet onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf tot maximaal twee jaar (artikel 18, eerste lid, aanhef en onder a). In dit geval vraagt de directeur ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Rvti advies aan de selectiefunctionaris. Eveneens besluit de directeur op een verzoek om kortdurend of langdurend re-integratieverlof van een gedetineerde die al dan niet onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf langer dan twee jaar indien het voorafgaande kortdurende of langdurende verlof zonder incidenten is verlopen (artikel 18, eerste lid, aanhef en onder b). Indien het voorafgaande kortdurende of langdurende re-integratieverlof voor hetzelfde doel zonder incidenten is verlopen, dan hoeft de directeur de selectiefunctionaris bij een volgend verlof niet meer om advies te vragen. Met de toevoeging 'hetzelfde doel' gaat het om het onderscheid tussen enerzijds het verlofdoel anders dan het onderhouden van een sociaal netwerk (artikel 19 Rvti) en anderzijds het verlofdoel voor het onderhouden van een sociaal netwerk (artikel 19a en 20 Rvti). Hierbij valt te denken aan de situatie waarbij kortdurend re-integratieverlof heeft plaatsgevonden voor de basisvoorwaarde werk en inkomen welke zonder incidenten is verlopen, gevolgd door een aanvraag voor kortdurend re-integratieverlof voor de basisvoorwaarden onderdak. In deze situatie hebben de beide re-integratieverloven hetzelfde verlofdoel namelijk het doel anders dan het onderhouden van een sociaal netwerk (artikel 19 Rvti), ondanks dat de onderliggende activiteit anders is. In dit geval is artikel 3, vijfde lid, van de Rvti niet van toepassing en hoeft de directeur geen advies te vragen aan de selectiefunctionaris bij de aanvraag voor het vervolgverlof. Daarentegen geldt de adviesverplichting wel in de situatie van langdurend re-integratieverlof gericht op het doel een sociaal netwerk gevolgd op een zonder incidenten verlopen kortdurend re-integratieverlof anders dan het onderhouden van een sociaal netwerk. In deze situatie hebben de beide re-integratieverloven een ander doel.

Ook vraagt de directeur advies aan de selectiefunctionaris in geval van een gedetineerde die behoort tot een bijzondere groep gedetineerden. Het gaat dan om gedetineerden die in voorlopige hechtenis zijn genomen dan wel onherroepelijk veroordeeld zijn voor ernstige gewelds- of zedenmisdrijven (artikel 1, onderdeel x, van de Rvti) of voor de zogenaamde spreekwaardige delicten (artikel 51e, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering). Ook voor een gedetineerde met de status van vlucht- of maatschappelijk risico is het zinvol dat de selectiefunctionaris de directeur adviseert omtrent elk verzoek om re-integratieverlof. In dit verband wordt verwezen naar de 'Circulaire van 8 juli 2021 Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico' (kenmerk 3399954) die op 1 augustus 2021 in werking is getreden. Hetzelfde geldt voor gedetineerden die gedurende hun detentie zijn geplaatst in de Extra Beveiligde inrichting (EBI), de Terroristenafdeling (TA) of de afdeling voor beheers problematische gedetineerden (BPG). Gedetineerden die op dit moment verblijven op een afdeling voor intensief toezicht (AIT), hebben de GVM-status. Zij vallen derhalve onder de derde categorie. Voor al deze gedetineerden geldt dat vanuit het vier-ogen-principe het goed is dat de selectiefunctionaris de directeur adviseert. Hetzelfde geldt indien het voorafgaande verlof niet zonder incidenten is verlopen (artikel 18, tweede lid, Rvti). De opmerking van de Raad om de term GVM-status in de regeling niet te gebruiken nu deze status niet wettelijk is neergelegd, volg ik. Deze term wordt niet meer in de regeling gebruikt maar slechts in deze toelichting en is een gangbare term binnen de detentiewereld. Er is dan ook geen aanleiding thans vanwege het gebruik van deze term in de toelichting de GVM-status een wettelijke status te verlenen.

In de overige gevallen is de selectiefunctionaris namens de Minister bevoegd om te besluiten op verzoeken om kortdurend en langdurend re-integratieverlof. Het gaat dan om een eerste verzoek om kortdurend re-integratieverlof of langdurend re-integratieverlof van een gedetineerde die al dan niet onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van twee jaar of langer (artikel 18, derde lid, aanhef en onder a). Daarnaast is thans expliciet geregeld dat de selectiefunctionaris namens de Minister bevoegd is te besluiten op verzoeken om kortdurend en langdurend re-integratieverlof indien het voorafgaande kortdurend en langdurend re-integratieverlof niet zonder incidenten is verlopen (artikel 18, derde lid, aanhef en onder b). Alsdan verschuift de bevoegdheid van de directeur naar de Minister. Wel adviseert de directeur op grond van artikel 3, zesde lid, de selectiefunctionaris. De aanbeveling van de Raad om het vijfde lid van artikel 18 van de Rvti zo te redigeren dat op een volgend verzoek van een gedetineerde om kortdurend of langdurend re-integratieverlof pas wordt beslist indien het vorige re-integratieverlof is geëvalueerd, is overgenomen. Met de evaluatie van het re-integratieverlof wordt bewerkstelligd dat bij een volgend verzoek om kortdurend of langdurend re-integratieverlof stil wordt gestaan bij de vraag hoe het vorige re-integratieverlof is verlopen. Daarbij kan niet verwacht worden dat binnen een inrichting of de divisie Individuele Zaken een uitgebreid onderzoek plaatsvindt hoe het verlof is verlopen. Dit zou te veel inspanningen van het personeel vergen. Wel is het zo dat indien ernstige incidenten tijdens het re-integratieverlof (bijvoorbeeld het plegen van een strafbaar feit) zich hebben voorgedaan, de medewerkers van de inrichting worden geïnformeerd door de politie of het openbaar ministerie. Deze informatie is cruciaal bij het nemen van een beslissing door de directeur of de selectiefunctionaris namens de Minister om een nieuw verzoek om re-integratieverlof (artikel 18, vijfde lid).

Dat de Raad in zijn advies mij volgt in de hierboven beschreven reikwijdte van de evaluatie vat ik op als een ondersteuning van het beleid op dit punt. Ook de opmerking van de Raad om een termijn te

bepalen waarbinnen de evaluatie moet zijn afgerond, snijdt hout. De richtlijn is om de evaluatie binnen 10 werkdagen na het plaatsvinden van een re-integratieverlof af te ronden.

Met deze nieuwe regels wordt het besluitvormingsproces voor het toekennen van kortdurend en langdurend re-integratieverlof op basis van de opgedane ervaringen vereenvoudigd en gestroomlijnd. Het verheugt mij dat de Raad in zijn advies zich positief uitlaat over de wijzigingen in het besluitvormingstraject. Terecht merkt de Raad op dat de directeur, althans het personeel werkzaam in de inrichting, de gedetineerde in persoon ziet en hij en het personeel goed op de hoogte zijn van actuele zaken die kunnen spelen. Een beperking van de verplichting advies in te winnen bij de selectiefunctionaris versnelt inderdaad de besluitvorming. Toekomstige aanpassing in het besluitvormingsproces zijn niet uit te sluiten op basis van de ervaringen met deze wijziging.

2.4. Wijziging van kortdurend re-integratieverlof (anders dan) voor het onderhouden van een sociaal netwerk (artikel I, onderdelen A, E en F)

2.4.1. Jurisprudentie van de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming inzake kortdurend re-integratieverlof in het kader van het onderhouden van een sociaal netwerk

Na 1 juli 2021 zijn verzoeken van gedetineerden om re-integratieverloven op basis van de doorgevoerde wijzigingen in de RtvI toegekend dan wel afgewezen. Tegen afwijzingen zijn gedetineerden in beroep gegaan bij de beroepscommissie van de Raad. Daarbij heeft de beroepscommissie van de Raad zich uitgelaten over de vraag in hoeverre een afwijzing van verzoeken van gedetineerden om kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk zich verhoudt tot de RtvI en de Wet SenB. Uit deze jurisprudentie kan een vaste lijn worden gedestilleerd betreffende de toetsing bij afwijzingen. Daarbij maakt de beroepscommissie van de Raad gebruik van de volgende toetsstenen:

- Kortdurend re-integratieverlof is bestemd voor in D&R-plan vastgelegde re-integratiedoelen- en activiteiten die niet binnen de muren van de inrichting kunnen worden verricht. Het is primair bedoeld voor het regelen van praktische zaken, maar het is niet uitgesloten dat voor het herstellen of onderhouden van familiebanden kortdurend-integratieverlof kan worden verleend;⁸
- De gedetineerde dient de re-integratiedoelen zo concreet mogelijk te omschrijven. Duidelijk dient te zijn op welke wijze wordt beoogd het betreffende re-integratiedoel te bereiken en op welke wijze het kortdurend re-integratieverlof bijdraagt aan – of in dienst staat van – de re-integratiedoelen die in het D&R-plan van de betreffende gedetineerde zijn vastgelegd;⁹
- Indien een gedetineerde op grond van eenzelfde re-integratiedoel vaker voor het verlenen van kortdurend re-integratieverlof in aanmerking komt, kan dit eventueel met behulp van een verlofschema worden toegekend. Het is niet uitgesloten dat voor het herstellen van het sociaal netwerk meerdere malen kortdurend re-integratieverlof wordt verleend;¹⁰
- De stelling dat een kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk slechts kort voor een langdurend re-integratieverlof kan plaatsvinden, vindt geen steun in de RtvI;¹¹
- Van een gedetineerde mag als blijk van zijn motivatie worden verwacht dat hij voor het onderhouden of het herstellen van een sociaal netwerk inspanningen verricht door middel van het toestaan van bezoek van leden van het sociaal netwerk aan de inrichting, het schrijven van brieven en/of het onderhouden van telefonisch contact. Echter, de stelling dat een gedetineerde eerst gebruik dient te maken van zijn recht op bezoek, het verzenden van brieven en telefonisch contact voordat hij met kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk kan gaan, is onjuist;¹²
- Een nog openstaande stafzaak als gevolg van een hoger beroep of cassatie, waardoor de einddatum van een detentie niet vaststaat, kan een motivering voor een afwijzing voor kortdurende re-integratieverlof zijn. Wel zijn de volgende feiten en omstandigheden van belang:
 - de bekendheid wanneer het hoger beroep of de cassatie inhoudelijk wordt behandeld;
 - de bekendheid of de uitspraak in het hoger beroep of de cassatie redelijkerwijs voor de (fictieve) einddatum van detentie van de gedetineerde is te verwachten;

⁸ Vgl. RSJ 28 februari 2022, 21/23557/GV; RSJ 8 maart 2022 21/23393/GV; RSJ 11 maart 2022, 21/22742/GV; RSJ 11 maart 2022, 32/23091/GV; RSJ 15 maart 2022, 21/24570; RSJ 16 maart 2022, 21/24570/GA; RSJ 18 maart 2022, 21/24906; RSJ 31 maart 2022, 21/23747/GV; RSJ 1 juni 2022, 21/23867/GV; RSJ 1 augustus 2022, 21/23346/GV; RSJ 14 september 2022, 21/24978/GV; RSJ 17 oktober 2022 21/23608/GV;

Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 16.

⁹ RSJ 28 februari 2022 21/23557/GV; RSJ 11 maart 2022, 32/23091/GV; RSJ 15 maart 2022, 21/24570; RSJ 31 maart 2022, 21/23747/GV; RSJ 19 mei 2022/ 21/23433/GV; RSJ; RSJ 1 augustus 2022, 21/23346/GV.

¹⁰ Vgl. RSJ 28 februari 2022, 21/23557/GV; RSJ 18 maart 2022, 21/24906/GV; RSJ 1 juni 2022, 21/23867/GV.

¹¹ Vgl. RSJ 19 mei 2022/ 21/23433/GV; RSJ 1 juni 2022, 21/23867/GV; RSJ 1 augustus 2022, 21/23346/GV;

¹² Vgl. RSJ 8 maart 2022, 21/23346/GV; RSJ 11 maart 2022, 32/23091/GV; RSJ 15 maart 2022, 21/24570; RSJ 28 maart 2022, 21/24988/GV; RSJ 31 maart 2022, 21/23747/GV; RSJ 19 mei 2022/ 21/23433/GV; RSJ 1 juni 2022, 21/23867/GV; RSJ 27 juni 2022, 22/26029/GV; RSJ 1 augustus 2022, 21/23393/GV.

- de bekendheid of er redenen zijn om aan te nemen dat de straf in hoger beroep (significant) hoger zou kunnen uitvallen;¹³
- Het gegeven dat een gedetineerde voor hetzelfde re-integratiedoel ook langdurend re-integratieverlof kan aanvragen, is geen grond voor afwijzing van een verzoek om kortdurend re-integratieverlof.¹⁴

Deze jurisprudentie laat zien hoe in de huidige praktijk met verzoeken om kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk dient te worden omgegaan. Uit deze jurisprudentie is af te leiden dat er geen beperking is voor het aantal keren dat een gedetineerde een verzoek om kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk kan indienen en dat een dergelijk verzoek dient te worden ingewilligd indien aan alle overige vereisten wordt voldaan. Een dergelijk systeem is niet te rijmen met de hierboven beschreven uitgangspunten van de Wet SenB. Terecht wordt in de invoeringstoets in dit verband melding gemaakt dat op deze wijze een automatisme in het toekennen van kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk is ontstaan. Deze gevolgtrekking leidt tot een aantal wijzigingen in kortdurend re-integratieverlof. De belangrijkste wijziging is dat de frequentie van het verlenen van kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk wordt beperkt. Dit leidt ertoe dat er een onderscheid wordt gemaakt in kortdurend re-integratieverlof: (i) kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk en (ii) kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk. In geval van de laatste verlofvorm is er geen behoefte aan een beperking in de frequentie, omdat alleen kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk wordt verleend in het geval dat zich een concreet re-integratiedoel voordoet. Deze wijzigingen worden hieronder verder toegelicht. Eerst wordt aandacht geschonken aan de vraag of het noodzakelijk is sociaal netwerk te definiëren.

2.4.2. Geen noodzaak voor een definitie van een sociaal netwerk

Uit de jurisprudentie van de beroepscommissie van de Raad blijkt dat er zich geen probleem voordoet met betrekking tot de vraag wat in dit verband onder het begrip sociaal netwerk moet worden verstaan. Dit is ook het geval bij de toepassing van artikel 20d, het tweede lid, aanhef en onder h, van de Penitentiaire maatregel. Dit artikelonderdeel biedt de basis om gegevens uit het D&R-plan betreffende het behoud of de versterking van een positief sociaal netwerk uit te wisselen tussen de directeur van een inrichting, het college van burgemeester en wethouders en de reclassering. Dit artikel is bij het Uitvoeringsbesluit Wet SenB in de Penitentiaire maatregel ingevoerd.¹⁵ Noch in dit besluit noch in de toelichting wordt de vraag beantwoord wat onder (positief) sociaal netwerk moet worden verstaan. Dit is niet anders in het geval van het toekennen van kortdurend of langdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk, hetgeen ook blijkt uit de jurisprudentie van de beroepscommissie van de Raad. Dit is kennelijk voor de praktijk een hanteerbaar begrip dat ruimte laat voor een beoordeling van de omstandigheden in een individueel geval. De Raad merkt in zijn advies op dat gedetineerden die niet of niet meer beschikken over een positief sociaal netwerk, de gelegenheid moeten krijgen om dit op te bouwen of te herstellen, bijvoorbeeld onder begeleiding van de reclassering of een (jeugd)coach. In de huidige praktijk kunnen gedetineerden tijdens de detentie, binnen de mogelijkheden die daarvoor in de inrichting zijn, werken aan het opbouwen of het herstellen van een sociaal netwerk. Daarbij wordt persoonsgericht vanuit de doelen van het D&R-plan onderzocht wat nodig is en welke instanties daarbij betrokken moeten zijn. Indien nodig voor het realiseren van een re-integratiedoel kan hiervoor ook kort- en langdurend re-integratieverlof worden verleend aan gedetineerden.

2.4.3. Onderscheid tussen kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk en kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk

Met onderdeel A van artikel I wordt het volgende onderscheid in kortdurend re-integratieverlof in artikel 14 aangebracht: het kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk en het kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk. Over het kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk worden nadere regels vastgesteld in artikel 19; het kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk wordt nader geregeld in artikel 19a.

Het opschrift van het huidige artikel 19 wordt gewijzigd, zodat dit artikel alleen nog maar van toepassing is voor kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal

¹³ RSJ 27 juni 2022, 22/26029/GV.

¹⁴ RSJ 28 februari 2022, 21/23557/GV.

¹⁵ Stb. 2021, 251.

netwerk. Het gaat dan hier om bijvoorbeeld kortdurend re-integratieverlof voor re-integratiedoelen die in verband staan met zorg, wonen, werk, schuldenaankpak en identiteitspapieren. Indien voor deze doeleinden re-integratieverlof wordt verleend, dan is het inhoudelijk ongewijzigde artikel 19 van toepassing. Het kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk wordt hieronder nader toegelicht.

2.4.4. Tegengaan van automatisme bij het verlenen van kortdurende re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk

Uit de invoeringstoets is naar voren gekomen dat in de RtvI geen beperking voor het toekennen van het kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk is opgenomen. Ook de jurisprudentie van de beroepscommissie van de Raad laat dit zien; een gedetineerde kan voor hetzelfde re-integratiedoel vaker in aanmerking komen voor kortdurend re-integratieverlof en daarvoor kan een verlofschema worden gebruikt. Op deze wijze is er een automatisme in het toekennen van vrijheden ontstaan waaraan juist de Wet SenB een einde wil maken vanuit het uitgangspunt van deze wet: straf is straf.

Dit heeft geleid tot de volgende wijzigingen met betrekking tot het kortdurend re-integratieverlof voor een sociaal netwerk:

- *Beperking van de frequentie van kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk (artikel 19a, eerste lid)*

Een gedetineerde komt één keer per kwartaal van een lopend kalenderjaar in aanmerking voor een kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk.

In zijn advies verzoekt de Raad dit standpunt te heroverwegen. De Raad begrijpt dat in dit verband wordt aangesloten bij het uitgangspunt van 'straf is straf' van de Wet SenB maar vraagt zich af hoe de beperking van de frequentie van re-integratieverlof voor een sociaal netwerk zich verhoudt tot een ander standpunt van de Penitentiaire beginselenwet, namelijk het werken aan een veilige terugkeer (resocialisatie). De Raad adviseert om voor het bepalen van de frequentie van het re-integratieverlof ten behoeve van het sociaal netwerk aan te sluiten bij het systeem van voor invoering van de Wet SenB: algemeen en regimair verlof werd eenmaal per twee maanden toegekend. Met deze frequentie voor kortdurend en langdurend re-integratieverlof kan in de ogen van de Raad worden gewerkt aan een stabiel gezinscontact of aan het opnieuw invulling geven aan een opvoedingsrol binnen het gezin.

In reactie op hetgeen de Raad naar voren brengt wordt allereerst opgemerkt dat de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) diverse mogelijkheden aan de gedetineerde biedt om zijn sociaal netwerk in stand te houden en te verbeteren. In dit verband wordt gewezen naar de mogelijkheid voor de gedetineerde van contact via telefoon. In bijna alle inrichtingen wordt ruimhartiger omgegaan met de in artikel 39 van de Pbw vastgestelde minimumnorm van 10 minuten per week te telefoneren met zijn sociaal netwerk. Ook beeldbellen wordt tegenwoordig gefaciliteerd. Vervolgens wordt in dit verband gewezen op de mogelijkheid van correspondentie met het sociaal netwerk en het bezoek van het sociaal netwerk aan de inrichting.

Met het verminderen van de frequentie van re-integratieverlof voor sociaal netwerk wordt aansluiting gezocht bij het uitgangspunt van de Wet SenB van 'straf is straf'. De jurisprudentie van de beroepscommissie van de Raad laat zien dat zeker ten aanzien van kortdurend re-integratieverlof voor het sociaal netwerk ten onrechte in de RtvI geen rem is opgenomen.

Daarmee wordt geen recht gedaan aan de Wet SenB. Met onderhavige wijziging van de RtvI wordt dit rechtgezet. Het verminderen van de frequentie van re-integratieverlof voor sociale doeleinden betekent niet dat er geen aandacht is voor de resocialisatie van de gedetineerde. Naast de wijziging ten aanzien van het re-integratieverlof kan de gedetineerde ook door middel van de hierboven beschreven contacten via correspondentie, het (beeld)bellen en het bezoek werken aan zijn resocialisatie en invloed uitoefenen op zijn netwerk, in het bijzonder op zijn gezin.

Het advies van de Raad om wat betreft de frequentie aansluiting te zoeken bij de systematiek van verloftoekenning (algemeen en regimair verlof) van voor de Wet SenB staat in mijn ogen op gespannen voet om juist van deze praktijk afstand te nemen. Daarvoor is de Wet SenB tot stand gekomen. Tot slot stelt de in artikel 19a opgenomen hardheidsclausule het bevoegd gezag, vanwege uitzonderlijke of zwaarwegende reden, in staat om als gunst in individuele gevallen een uitzondering te maken op de gestelde frequentie. Derhalve neem ik op dit punt het advies van de Raad niet over.

- *Voorkomen van stapeling van kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk en langdurend re-integratieverlof in dezelfde periode (artikel 19a, tweede lid)*

Indien een gedetineerde gedurende een kwartaal van een lopend kalenderjaar in aanmerking kan komen voor zowel kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk als langdurend re-integratieverlof, dan kan hij kiezen welke verlofsoort zijn voorkeur heeft. Er vindt gedurende een kwartaal van een lopend kalenderjaar geen stapeling plaats: is langdurend re-integratieverlof met als doel het onderhouden van een sociaal netwerk aan de gedetineerde verleend, dan wordt een verzoek om kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een

sociaal netwerk gedurende hetzelfde kwartaal afgewezen.

In zijn advies met betrekking tot stapeling stelt de Raad stelt voor dat in de regeling wordt opgenomen dat de selectiefunctionaris namens de Minister of de directeur ambtshalve verplicht wordt te onderzoeken of in geval van het afwijzen van een verzoek om langdurend re-integratieverlof de gedetineerde in aanmerking kan komen voor een kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk. Deze aanbeveling neem ik niet over.

De noodzaak voor een dergelijke verplichting onderschrijf ik niet. Juist omdat een gedetineerde reeds een kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk heeft genoten, wordt een verzoek om langdurend re-integratieverlof met hetzelfde doel afgewezen. In deze situatie heeft de voorgestelde onderzoeksverplichting geen nut en leidt in de uitvoeringspraktijk tot een aanzienlijke verzwaring in de administratieve lasten. Juist onderhavige wijziging beoogt deze lasten te verlichten.

- *Bepaling vanaf het moment wanneer een gedetineerde met kortdurend re-integratieverlof kan gaan (artikel 19a, derde en vierde lid)*

Met betrekking tot de vraag vanaf wanneer een gedetineerde in aanmerking komt voor een kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk wordt aangesloten bij het systeem van langdurend re-integratieverlof, zoals neergelegd in artikel 20, derde en vierde lid. Met deze wijziging wordt bewerkstelligd dat de gedetineerde later in aanmerking komt voor kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk waardoor er tijd en ruimte wordt gecreëerd om eerst aan de basisvoorwaarden te werken.

De Raad ziet geen aanleiding om de termijn waarop een gedetineerde in aanmerking komt voor kortdurend re-integratieverlof te wijzigen. De Raad ziet niet in waarom niet parallel gewerkt kan worden aan de basisvoorwaarden en het sociaal netwerk. Het is van belang dat re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk geleidelijk wordt opgebouwd. Anders dan de Raad zie ik wel degelijk aanleiding om met deze termijn te schuiven.

In reactie op het advies van de Raad wordt opgemerkt dat bij het wijzigen van de RtvI op dit punt er bewust voor is gekozen om de termijnen van kortdurend re-integratieverlof zo te bepalen dat gedetineerden eerst met kortdurend re-integratieverlof anders voor het onderhouden van een sociaal netwerk in aanmerking komen. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet SenB blijkt dat de wetgever het kortdurend re-integratieverlof vooral heeft bedoeld voor het regelen van praktische zaken.¹⁶ Prioriteit wordt gegeven aan het op orde brengen van de basisvoorwaarden met het oog op de veilige terugkeer naar de samenleving. In een latere fase van de detentie is kortdurend of langdurend re-integratieverlof ten behoeve van het onderhouden van een sociaal netwerk mogelijk. Uiteraard kunnen gedetineerden in de periode voorafgaande aan dit verlof binnen de mogelijkheden die daarvoor in de inrichting zijn, werken aan gestelde doelen rondom hun sociaal netwerk. In dit kader wordt gedacht aan contact met het sociaal netwerk via (beeld)beelden, brieven en bezoek aan de inrichting.

De constatering van de Raad is juist dat de voorgestelde termijnen voor kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk in sommige situaties tot gevolg hebben dat gedetineerden pas direct voorafgaand aan plaatsing naar of tijdens de beperkt beveiligde beperkt voor dit verlof in aanmerking komen. Het gaat dan met name in de situatie van straffen onder de 6 jaar. De RSJ adviseert in de situatie van overplaatsing naar de BBA om meer ruimte te bieden aan gedetineerden voor het onderhouden van een sociaal netwerk. Juist deze situatie is mede aanleiding om de frequentie van kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk en langdurend re-integratieverlof voor gedetineerden in een BBA te verhogen tot één keer per maand en derhalve niet één keer per kwartaal. Daarnaast kunnen kort en langdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk gelijktijdig in dezelfde maand plaatsvinden.

- *Hardheidsclausule (artikel 19a, vijfde lid)*

In artikel 19a, vijfde lid, is een hardheidsclausule opgenomen. Er kan van artikel 19a, eerste en tweede lid, worden afgeweken op grond van door de gedetineerde aangedragen zwaarwegende of uitzonderlijke redenen. Hier is geen sprake van een recht van de gedetineerde, maar van een gunst van het bevoegde gezag om onbedoelde hardvochtigheden in de praktijk te kunnen mitigeren. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen op welke wijze de onbedoelde effecten kunnen worden verzacht.

2.5. Wijziging van langdurend re-integratieverlof (artikel I, onderdeel G)

Langdurend re-integratieverlof wordt in de meeste gevallen verleend ten behoeve van het onderhouden van een sociaal netwerk. In een zeer beperkt aantal gevallen wordt dit verlof ook toegekend voor het volgen van een interventie. Ten aanzien van langdurend re-integratieverlof ten behoeve van het onderhouden van een sociaal netwerk doen zich in de praktijk eveneens knelpunten voor. Uit deze

¹⁶ Kamerstukken II 2018/2019, 35 122, nr. 3, p. 16.

praktijk blijkt dat het niet of moeilijk vast te stellen is of het sociaal netwerk met een langdurend re-integratieverlof wordt onderhouden dan wel versterkt. Daarnaast bestaat geen zicht of het sociale netwerk van voor de detentie van een bestendig karakter is. Vervolgens is vooral vanuit de praktijk aangegeven dat het nieuwe verlofsysteem dat naar aanleiding van de Wet SenB is ingevoerd, heeft geleid tot een stroom aan verlofverzoeken met als gevolg een hoge administratieve druk voor het personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en langere wachtlijsten voor gedetineerden die om kortdurend en langdurend re-integratieverlof verzoeken. Deze knelpunten leiden ertoe dat ook bij het toekennen van langdurend re-integratieverlof een bepaald automatisme is ontstaan. Dit is niet in overeenstemming met de uitgangspunten van de Wet SenB. Dit heeft geleid tot de volgende aanpassingen van artikel 20:

- *Beperking van de frequentie van langdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk (artikel 20, eerste lid)*
Net zoals in het geval van kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk, wordt ook in geval van langdurend re-integratieverlof de frequentie beperkt tot één keer per kwartaal van een lopend kalenderjaar.
- *Duur van het verlof (artikel 20, tweede lid)*
Het verlof bedraagt maximaal 76 uur en ten hoogste drie nachten. Uit de praktijk blijkt dat in de periode voorafgaande aan de inwerkingtreding van onderhavige wijziging zelden gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid langer dan drie nachten met langdurend re-integratieverlof te gaan. Derhalve is om uitvoeringstechnische redenen de meest gangbare praktijk voor langdurend re-integratieverlof thans vastgelegd. De directeur draagt zorg voor een geleidelijke opbouw van langdurend re-integratieverlof. Dit is maatwerk. In het verlofplan wordt de opbouw van de verloven door de gedetineerde uitgewerkt en daarna door de directeur vastgesteld. Dit kan betekenen dat een gedetineerde niet meteen in aanmerking komt voor een langdurend re-integratieverlof van drie nachten maar dat de opbouw meer geleidelijk gaat. Vervolgens is het ook niet meer mogelijk om verlof gedurende het jaar te sparen zoals dat voor de inwerkingtreding van onderhavige wijziging wel mogelijk was.
- *Eerst een kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk zonder incidenten (artikel 20, derde lid)*
Voordat een gedetineerde in aanmerking komt voor langdurend re-integratieverlof van één of meer overnachtingen ten behoeve van het onderhouden van een sociaal netwerk, dient eerst een kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk zonder incidenten te zijn verlopen. Reden voor deze voorwaarde is dat zowel de gedetineerde maar ook het sociale netwerk van de gedetineerde, aan elkaar moeten wennen. Ervaring leert dat een meerdaags verlof voor de eerste keer al gauw een te grote belasting voor zowel de gedetineerde als het sociale netwerk kan zijn.
- *Voorkomen van stapeling van langdurend re-integratieverlof en kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk (artikel 20, vierde lid)*
Het gaat hier om de pendant van artikel 19a, tweede lid. De gedetineerde kan kiezen tussen een kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk dan wel voor een langdurend re-integratieverlof. Een stapeling van beide verloven in hetzelfde kwartaal is uitgesloten.
- *Hardheidsclausule vanwege zwaarwegende en uitzonderlijke redenen (artikel 20, zevende lid).*
Net zoals bij kortdurend re-integratieverlof is ook in artikel 20 een hardheidsclausule opgenomen om onbedoelde hardvochtigheden tegen te gaan. Ook hier is geen sprake van een recht maar van een gunst van het bevoegde gezag. Er kan van artikel 20, eerste, tweede, derde en vierde lid worden afgeweken indien zwaarwegende en uitzonderlijke redenen tot een afwijking nopen. Daarbij geldt dat wat betreft de duur van het langdurend re-integratieverlof tot maximaal 196 uur en ten hoogste acht nachten kan worden afgeweken. In ieder geval is sprake van een zwaarwegende en uitzonderlijke reden indien voor het volgen van een door de Erkenningscommissie justitiële interventies erkende interventie langdurend re-integratieverlof strikt noodzakelijk is. Daarnaast kunnen er ook nog andere zwaarwegende en uitzonderlijke redenen zich voordoen. In zijn advies vraagt de Raad om specifiek in te gaan op de andere redenen en daarbij voorbeelden te noemen. Te denken is in dit verband aan speciale programma's gericht op de basisvoorwaarden (b.v. een intensieve gedragsinterventie) en gericht op het sociaal netwerk (b.v. gezinsbenadering). Of en op welke wijze dan dient te worden afgeweken van het eerste, het tweede, het derde of het vierde lid, van artikel 20 indien toepassing wordt gegeven aan de hardheidsclausule, is aan het bevoegd gezag om te besluiten.
Verder vraagt de Raad in zijn advies aandacht voor het samengaan van een langdurend re-integratieverlof voor het volgen van een interventie en kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk in hetzelfde kwartaal. De Raad beveelt aan om duidelijk te maken dat deze samenloop mogelijk is en dit in de toelichting te verduidelijken. In hetzelfde kwartaal kan een gedetineerde langdurend re-integratieverlof voor het volgen van een interventie alsmede kort- of langdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk worden toegekend. Deze aanbeveling van de Raad wordt derhalve overgenomen. Tot slot in dit verband verheugt het mij dat de Raad de noodzaak voor het opnemen van een hardheidsclausule



zowel bij langdurend re-integratieverlof als bij kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk onderschrijft.

Het huidige vijfde lid (voorheen het derde lid) en het zesde lid (voorheen vierde lid) van artikel 20 hebben geen wijziging ondergaan. De noodzaak voor het voormalige vijfde lid waarbij het totaal aantal verlofuren werd berekend op basis van een formule is komen te vervallen, nu het aantal uren langdurend re-integratieverlof in alle gevallen is vastgesteld op maximaal 76 uren (artikel 20, tweede lid). Dit is een aanzienlijke verlichting in de uitvoering.

2.6. Verloffrequentie van kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk of langdurend re-integratieverlof tijdens een verblijf op een beperkt beveiligde afdeling (artikel I: onderdeel H).

Ook wanneer een gedetineerde is geplaatst op een beperkt beveiligde afdeling en aan hem re-integratieverlof voor extramurale arbeid is verleend, komt hij in aanmerking voor kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk en kort- en langdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk. In artikel 20ab wordt geregeld dat deze gedetineerde één keer per maand in aanmerking komt voor kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk en langdurend re-integratieverlof. Daarbij wordt dus afgeweken van de frequentie en van het voorkomen van stapeling van kort- en langdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk in dezelfde periode die zijn vastgelegd in de artikelen 19a, eerste en tweede lid en 20, eerste en tweede lid. Mede aanleiding hiervoor is dat tijdens een verblijf in een beperkt beveiligde inrichting een gedetineerde buiten de inrichting werkzaamheden verricht en in de laatste fase van zijn detentie zit. Het toekennen van kortdurend re-integratieverlof anders dan voor het onderhouden van een sociaal netwerk geschiedt op basis van artikel 19. Er is geen aanleiding om ten aanzien van dit verlof een uitzondering te maken voor de gedetineerde die is geplaatst in een beperkt beveiligde afdeling. Met blijdschap heb ik dan ook kennisgenomen van het instemmende standpunt van de Raad in zijn advies met de frequentie van het kortdurend re-integratieverlof voor het onderhouden van een sociaal netwerk en langdurend re-integratieverlof in een beperkt beveiligde afdeling. Wel houd ik vast aan de frequentie van kortdurend re-integratieverlof en langdurend re-integratieverlof tijdens het verblijf van een gedetineerde in een BBA in artikel 20ab te regelen en niet zoals de Raad voorstelt in de artikelen 19a en 20. Ik acht artikel 20ab een betere plaats om dit te regelen.

3. Wijziging van het systeem van promoveren en degraderen in het huis van bewaring (onderdeel A van artikel II).

In de huidige praktijk doet zich een knelpunt voor met betrekking tot het systeem van promoveren en degraderen in een huis van bewaring. In een huis van bewaring wordt niet het plusprogramma aangeboden (zie hiervoor de definitie van plusprogramma in artikel 1, onderdeel j, van de Regeling spog). Mede gelet op de grote doorstroom van gedetineerden in een huis van bewaring is destijds hiervoor bij de invoering van het systeem van promoveren en degraderen in 2014 bewust gekozen. De focus in de preventiefase ligt op de rechtsgang en het opstellen van een D&R-plan.¹⁷ Tijdens het verblijf in een huis van bewaring wordt de gedetineerde wel gestimuleerd om het gewenste gedrag te laten zien. Net zoals in een gevangenis wordt elke gedetineerde in een huis van bewaring via een zes wekelijkse cyclus beoordeeld en wordt deze beoordeling in een besluit vastgelegd. Indien bij overplaatsing naar een gevangenis de gedetineerde in bezit is van een besluit tot promotie, dan wordt hij in een gevangenis in het plusprogramma geplaatst.

Uit de invoeringstoets is gebleken dat het toepassen van dit systeem van promoveren en degraderen in tijden van steeds grotere personeelsschaarste, tot een te grote belasting van personeel van het huis van bewaring leidt. Dit is de aanleiding tot het besluit het systeem van promoveren en degraderen in het huis van bewaring af te schaffen door aan artikel 1e een nieuw onderdeel f toe te voegen zodat het beoordelen van het gedrag van een voorlopig gehechte gedetineerde in het kader van promoveren en degraderen in een cyclus van zes weken niet meer plaatsvindt. Wel beoordeelt de directeur van het huis van bewaring ingevolge het nieuwe tweede lid van artikel 1e het gedrag van een gedetineerde gedurende de periode van zes weken voorafgaande aan het moment van indienen van het selectieadvies tot aan de daadwerkelijke overplaatsing naar de gevangenis volgens bijlage 1 en 2 van de Regeling spog. De uitkomst van deze beoordeling – het gedrag van de gedetineerde wordt als gewenst, ongewenst of ontoelaatbaar aangemerkt – neemt de directeur van het huis van bewaring op in het selectieadvies aan de selectiefunctionaris. Mocht na toezenden van het selectieadvies aan de selectieadviseur maar voor de overplaatsing naar een gevangenis het gedrag van de gedetineerde

¹⁷ Stcrt. 2020, 49131, p. 15.

aanleiding bieden terug te komen op de beoordeling, dan wordt een aanvulling op het selectieadvies aan de selectiefunctionaris toegezonden. Uiteindelijk legt de directeur van het huis van bewaring de beoordeling vast in een besluit. Dit besluit reikt de directeur van het huis van bewaring uit aan de gedetineerde bij zijn overplaatsing naar een gevangenis en wordt toegezonden aan de directeur van de gevangenis waarnaar de gedetineerde wordt overgeplaatst. Indien de uitkomst van de beoordeling is dat de gedetineerde zich gewenst heeft gedragen, dan wordt hij bij binnenkomst in de gevangenis in het plusprogramma geplaatst. Dit alles wordt door onderdeel B van artikel II bewerkstelligd. Onderdeel A van artikel II regelt dat alleen in een gevangenis een gedetineerde in aanmerking komt voor het plusprogramma indien hij gedurende zes weken gewenst gedrag heeft laten zien.

In zijn advies uit de Raad zijn begrip voor deze wijziging van de Rspog. De Raad kan zich erin vinden dat het gedrag van de gedetineerde in de laatste zes weken van bewaring wordt meegewogen tijdens de periode van de gevangenisstraf in het huis van bewaring. Daarmee wordt aangegeven dat gewenst gedrag gedurende de laatste zes weken in het huis van bewaring meetelt voor plaatsing in het plusprogramma bij overplaatsing naar een gevangenis. Terecht vraagt de Raad zich wel af in hoeverre dit zich verhoudt tot artikel 15, tweede lid, onder a, van de Rvti waarin staat dat het gedrag van de gedetineerde gedurende gehele detentie, dus ook de periode vanaf het begin van de voorlopige hechtenis, betrokken wordt bij de beslissing over het nemen van re-integratieverlof. Naar aanleiding van deze opmerking wordt het volgende opgemerkt.

Het uitgangspunt zoals geformuleerd in artikel 15, tweede lid, onder a, van de Rvti blijft betekenis houden en wijzigt niet door de voorgestelde wijzigingen in de Rspog. Wat wel verandert, is de wijze waarop het gedrag gedurende de gehele detentie in kaart wordt gebracht. Het huidige Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet SenB bevat een set aan normen met percentages om het gedrag in detentie te beoordelen. Deze percentages worden berekend op basis van het aantal beschikkingen van promotie naar een plusprogramma of degradatie naar een basisprogramma. Als gevolg van de wijziging van de Rspog zullen in het huis van bewaring deze beschikkingen niet meer worden opgemaakt. In de plaats daarvan worden richtlijnen opgesteld om het gedrag gehele detentie te kunnen beoordelen in zowel het huis van bewaring als de gevangenis. In deze richtlijnen wordt gekeken naar:

- of het ongewenste dan wel ontoelaatbare gedrag relevant is voor de aangevraagde externe vrijheden;
- de aard of de ernst van eventueel opgelegde disciplinaire straf(fen);
- wanneer in het detentietraject eventuele incidenten plaatsvinden en hoe het gedrag zich daarna heeft ontwikkeld;
- of er onderliggende redenen of beperkingen zijn die het gedrag kunnen verklaren (zoals een licht verstandelijke beperking of een verslaving). Ook op dit punt zal worden tegemoetgekomen aan een aanbeveling van de Raad;
- welk gewenst gedrag er is vertoond en hoe dit opweegt tegen eventueel ongewenst gedrag;
- bij de beoordeling in aanloop naar vrijheden rekening houden met de vraag in hoeverre de disciplinaire straf in verhouding staat tot het gepleegde delict.

4. Het overgangsrecht

Ingevolge artikel IV treedt deze wijziging op 1 januari 2025 in werking. Het kan zijn dat voor de inwerkingtreding van onderhavige regeling het bevoegd gezag een besluit inzake kortdurend of langdurend re-integratieverlof heeft verleend aan een gedetineerde voor de periode na 1 januari 2025 dat in strijd is met de nieuwe regels. Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel is overgangsrecht opgenomen in artikel III. De wijziging van de Rvti (artikel I) heeft geen gevolgen ten aanzien van beslissingen tot het verlenen van kortdurend en langdurend re-integratieverlof die zijn genomen voor 1 januari 2025 en die zien op verlof na 1 januari 2025. De Rvti zoals deze luidde voor de inwerkingtreding van deze wijziging, blijft in deze gevallen van toepassing.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
I. Coenradie*