

Vergaderjaar 2018–2019

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)**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****ALGEMEEN****1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de regeling inzake detentiefasering, waaronder in het bijzonder de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), in de Penitentiaire beginselenwet en in het Wetboek van Strafrecht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het Regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*, waarin het volgende is opgenomen: «Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt gewijzigd. Veroordeelden zullen niet meer automatisch in aanmerking komen om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. Daarnaast zal de periode waarin een veroordeelde via een voorwaardelijke invrijheidsstelling kan werken aan zijn resocialisatie worden gehandhaafd op een derde van de opgelegde straf, met een maximum van twee jaar. Om gedetineerden optimaal te kunnen voorbereiden op terugkeer in de samenleving blijft detentiefasering gehandhaafd.» (Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, blg-820240, blz. 5).

De tenuitvoerlegging van straffen vormt het sluitstuk van de strafrecht-keten: na de opsporing, vervolging en berechting volgt de tenuitvoerlegging van de straf. Uitgangspunt is vanzelfsprekend dat opgelegde straffen ook feitelijk worden uitgevoerd. Die verplichting heeft de overheid naar slachtoffers en samenleving. Dit is de basis voor een geloofwaardig en legitiem strafrechtstelsel. Voor een succesvolle en effectieve tenuitvoerlegging is het van belang dat straffen zo snel mogelijk en volledig ten uitvoer worden gelegd.

Belangrijke uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging – die ik in mijn visie «Recht doen, kansen bieden» heb uitgewerkt (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 439) – zijn dat een veroordeelde moet worden doordrongen van het feit dat de samenleving zijn gedrag niet accepteert en dat hij, rekening houdend met zijn mogelijkheden, dient te werken aan verandering van zijn gedrag om herhaling te voorkomen. Daarnaast dient ook bij de tenuitvoerlegging oog te zijn voor slachtofferbelangen en moet er aandacht zijn voor nazorg om zo de kans op recidive verder terug te dringen.

Waar het gaat om de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is nog geen sprake van een samenhangend en consistent stelsel. Zo ervaren gedetineerden vrijheden als verlof nog te veel als een vrijblijvende vanzelfsprekendheid, wordt bij het toekennen van verlof nog te weinig rekening gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden en staat het verlof nog te weinig in het teken van concrete re-integratiedoelen. Het penitentiair programma, als gevolg waarvan veroordeelden niet meer in de penitentiaire inrichting verblijven, is ooit ingevoerd als alternatief voor de voorwaardelijke invrijheidstelling, die Nederland destijds niet (meer) kende. Bij de herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 is het penitentiair programma echter ongewijzigd blijven bestaan. Ook bestaat er nog geen logische samenhang tussen de voorwaardelijke invrijheidstelling en de eerder toegekende (externe) vrijheden. Aan penitentiair verlof zijn zelden voorwaarden en toezicht verbonden, terwijl daarvan in de (latere) fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling wel sprake is. In het huidige stelsel kunnen gedetineerden al voordat de helft van de aan hen opgelegde straf is ondergaan, in aanmerking komen voor (meerdaags)verlof. Dat leidt geregeld tot onbegrip in de maatschappij en bij slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder. Het past naar het oordeel van de regering ook niet bij een geloofwaardige tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen.

In dit wetsvoorstel worden de voorstellen die betrekking hebben op het stelsel van de detentiefasering, inclusief de voorwaardelijke invrijheidstelling, uitgewerkt.

In de eerste plaats wordt de reeds ingezette persoonsgerichte aanpak, waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag, van een wettelijke basis voorzien. Voorgesteld wordt om beperkt beveiligde afdelingen te behouden. Wel wordt een wijziging aangebracht in de invulling die daaraan wordt gegeven ten opzichte van de huidige (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichtingen ((Z)BBI's). Het verschil met de huidige (Z)BBI's is dat het automatisch toegekende algemene en regimesgebonden verlof wordt vervangen door een verlofsysteem waarbij per gedetineerde wordt bekeken voor welke verlofsoorten hij in aanmerking komt en waarbij verlof steeds uitdrukkelijk is verbonden aan een concreet re-integratiedoel. Dit past binnen de ingezette persoonsgerichte aanpak. Re-integratieverlof kan alleen worden toegekend in de laatste fase voorafgaand aan de eventuele deelname aan een penitentiair programma of (voorwaardelijke) invrijheidstelling. Dat betekent dat gedetineerden ook pas in die fase in aanmerking kunnen komen voor overplaatsing naar een beperkt beveiligde afdeling: alleen gedetineerden aan wie re-integratieverlof voor extramurale arbeid zal worden verleend, kunnen worden overgeplaatst naar een beperkt beveiligde afdeling. Dit zal worden vastgelegd in penitentiaire regelgeving. Niet alleen het gedrag van de gedetineerde gedurende de hele detentie en de inspanningen die nodig zijn op de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie wegen mee bij de beslissing over verlof, maar ook eventuele risico's en de belangen van slachtoffers en de samenleving als geheel.

In de tweede plaats worden voorstellen gedaan tot wijziging van het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Veroordeelden zullen niet meer van rechtswege in aanmerking komen om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. In plaats daarvan zal per individuele gedetineerde een beslissing worden genomen over diens voorwaardelijke invrijheidstelling (en de in het kader daarvan op te leggen voorwaarden). Ook bij de beslissing over de v.i. zullen het gedrag van de gedetineerde gedurende de hele detentie, eventuele risico's en slachtofferbelangen en de belangen van de samenleving als geheel belangrijke wegingsfactoren zijn. Het openbaar ministerie neemt – mede op basis van adviezen van de Dienst

Justitiële Inrichtingen (DJI), de reclassering, eventueel het lokale parket en op grond van informatie van slachtoffers – de beslissing over het verlenen van v.i., de daarbij op te leggen voorwaarden en, zo nodig, de herroeping van de v.i. Het openbaar ministerie zal ten behoeve van de beslissing over de v.i.-verlening in zware en complexe zaken worden ondersteund door een adviescollege, dat naast uit een lid van het OM, zal bestaan uit externe deskundigen. De v.i.-periode zal worden gehandhaafd op maximaal een derde van de opgelegde straf. De periode van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt in aanvulling daarop gemaximeerd op twee jaar.

Het penitentiair programma biedt een voorwaardelijk kader om gedetineerden geleidelijk voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving. Dit programma vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de detentiefasering in gevallen waarin het voorwaardelijk kader van de v.i. niet beschikbaar is. In het voorstel blijft het penitentiair programma dan ook behouden. Wel wordt – in lijn met de uitkomsten van het hieronder nog te bespreken onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam – de bestaande overlap met de v.i. opgeheven. Dit betekent dat het penitentiair programma wordt gereserveerd voor straffen waarbij een gedetineerde niet in aanmerking kan komen voor v.i. (straffen van (samen) een jaar of korter). Op dit moment kunnen gedetineerden met straffen langer dan een jaar ook in aanmerking komen voor deelname aan een penitentiair programma voorafgaande aan de v.i. Dit betekent dat zij soms al tot een jaar voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling niet meer in de penitentiaire inrichting verblijven. Een wezenlijk verschil tussen de doelen van deelname aan een penitentiair programma en voorwaardelijke invrijheidstelling is er niet. Om deze stapeling van voorwaardelijke modaliteiten te voorkomen stel ik dan ook voor om het penitentiair programma te reserveren voor niet v.i.-waardige straffen. Ook zullen de criteria voor deelname aan het penitentiair programma – door aanpassing van de penitentiaire regelgeving – meer worden gelijkgesteld aan de thans voorgestelde criteria voor het verlenen van v.i.

Tot slot worden, met het oog op recidivevermindering, voorstellen gedaan om de nazorg op de vijf basisvoorwaarden voor een geslaagde re-integratie – werk en inkomen, identiteitsbewijs, zorg, schuldhelpverlening en onderdak – en de informatie-uitwisseling daarover met gemeenten beter in te bedden. Daartoe wordt voorgesteld aan deze basisvoorwaarden ook aandacht te besteden in het detentie- en re-integratieplan en wordt een grondslag opgenomen voor een algemene maatregel van bestuur waarin regels worden opgenomen over het uitwisselen van gegevens tussen DJI en de gemeente. Ook zal een wettelijke basis worden opgenomen voor het verlenen van toegang tot de inrichting van instanties die betrokken zijn bij de nazorg (de gemeente en de reclassering).

Met deze voorstellen wordt eveneens uitvoering gegeven aan de motie-Van Toorenburg/Van Oosten (Kamerstukken II 2017/18, 33 552, nr. 39), de motie-Van Toorenburg c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 24 587, nr. 678), de motie-Kooiman (Kamerstukken II 2013/14, 33 745, nr. 27), de motie-Van Nispen c.s. (Kamerstukken II 2017/18, 28 719, nr. 103), de motie-Van Oosten/Van Toorenburg (Kamerstukken II 2017/18, 28 719, nr. 107) en de motie-Van der Graaf (CU) (Kamerstukken II 2018/19, 24 587, nr. 733).

In het navolgende worden de voorstellen toegelicht. Nadat de uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel zijn besproken, zal ik eerst ingaan op de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de vormgeving van detentiefasering, v.i. en nazorg. Daarna zal ik het detentieverloop zoals mij dat voor ogen staat, schetsen en ingaan op de criteria die worden

gehanteerd bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden in het kader van de detentiefasering en de v.i. Hierbij zullen de verschillende voorgestelde wijzigingen aan de orde komen. Vervolgens wordt ingegaan op enige algemene aspecten van de voorgestelde regeling, zoals de gegevensbeschermingseffectbeoordeling en financiële en uitvoeringsgevolgen. Tot slot volgt een artikelsgewijze toelichting.

## 2. Adviezen

Over een concept van het onderhavige wetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het openbaar ministerie (OM), de politie, de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ), de drie reclasseringsinstellingen (3RO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Autoriteit persoonsgegevens (AP), Slachtofferhulp Nederland (SHN), het Fonds Slachtofferhulp, Tbs Nederland en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)<sup>1</sup>.

De adviezen hebben geleid tot verschillende wijzigingen en verbeteringen van het wetsvoorstel en de toelichting. In verband met de leesbaarheid worden zij waar nodig toegelicht daar waar zij aan de orde zijn. Met name op de aanpassing van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt in een aantal adviezen scherpe kritiek geuit. Mede in het licht van het hierna nog te bespreken onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam stellen deze adviezen dat de bestaande regeling over het algemeen goed functioneert en geen (grote) wijziging behoeft. De beperking van de v.i.-periode tot twee jaar wordt in de adviezen bekritiseerd, waarbij wordt aangegeven dat juist voor personen die ernstige misdrijven hebben begaan een lange periode van toezicht op en begeleiding van de invrijheidgestelde nodig is. Ook op deze kritiek wordt in het navolgende ingegaan.

Tegelijkertijd geven verschillende adviesorganen aan zich bewust te zijn van het maatschappelijk onbegrip bij de huidige («moeilijk uit te leggen») v.i.-regeling en is er vanuit dat perspectief begrip voor de in het Regeerakkoord vastgelegde voornemen om de v.i.-regeling te wijzigen. Ook geven verschillende adviesorganen aan dat de huidige v.i.-regeling op onderdelen kan worden verbeterd, hoewel zij aangeven dat deze verbetering ook kan worden bereikt door wijziging van de bestaande regeling, met behoud van de bestaande systematiek (Rvdr, RSJ, 3RO). Het OM staat over het algemeen positief tegenover het voorstel en het CJIB ziet de wijziging om de v.i. niet meer van rechtswege toe te kennen, maar in plaats daarvan per individuele gedetineerde een beslissing te nemen, als een duidelijke codificatie van de bestaande praktijk.

De grotere aandacht voor gedrag van de gedetineerde, wordt gesteund door de 3RO. De 3RO constateert dat de huidige regelgeving te veel is geënt op termijnen en de fasen van detentie in plaats van gewenst gedrag («goed gedrag» in termen van de wet) en risico-inschatting. In de praktijk krijgt dit meer het karakter van een recht, dat een stapsgewijze fasering op basis van getoond gedrag soms in de weg staat. Dat hoort de 3RO ook terug in de praktijk, aldus het advies. De 3RO onderschrijft het idee van een weloverwogen gradatie van vrijheden die afhankelijk is van enkele duidelijke criteria.

Positief is ook gereageerd op de mogelijkheid van een commissie die adviseert over de toekenning van de v.i. (OM, RSJ, SHN), de aandacht voor slachtofferbelangen (RSJ, SHN) en de bepalingen over nazorg en gegevensuitwisseling met gemeenten (AP, VNG).

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

### 3. Uitgangspunten

Detentiefasering, waaronder de v.i., en nazorg kunnen niet los van elkaar worden gezien. Samen dienen zij één systeem te vormen dat tot doel heeft om zowel recht te doen aan het karakter van de vrijheidsstraf (vergelding, herstel van de rechtsorde) en de kern van die straf (de fysieke vrijheidsbeneming), als bij te dragen aan de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving en de vermindering van de kans op recidive. Binnen dit systeem moet ook recht worden gedaan aan belangen van de samenleving en van slachtoffers. Bij de vormgeving van dit systeem gelden daarom de volgende uitgangspunten:

- Persoonsgerichte aanpak: gedetineerden worden persoonsgericht bejegend en beoordeeld; de vormgeving van het activiteitenprogramma en de fasering is toegesneden op de individuele gedetineerde, gedetineerden worden aangespoord om zelf verantwoordelijkheid te nemen.
- Stapsgewijs: gedetineerden worden in de gelegenheid gesteld om stapsgewijs toe te groeien naar hun invrijheidstelling, gedurende de detentie kunnen zij in aanmerking komen voor meer vrijheden.
- Gedrag, risico's en slachtofferbelangen: bij beslissingen over de toekenning van interne en externe vrijheden wordt rekening gehouden met het gedrag van de gedetineerde gedurende de hele detentie, een risicobeoordeling en de belangen van de samenleving en slachtoffers.
- Verlof: verlof moet een concreet re-integratiedoel dienen en kan pas worden toegekend in een latere fase van de tenuitvoerlegging, ter voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.
- Nazorg: met het oog op recidivevermindering is er voldoende aandacht voor nazorg.

Voordat op de betekenis van deze uitgangspunten nader wordt ingegaan, hecht ik eraan enkele algemene opmerkingen te maken over de doelen en effectiviteit van strafrechtelijke interventies en het voorkomen van recidive.

Straffen worden opgelegd om enerzijds het aangerichte kwaad te vergelden (door leedtoevoeging aan de dader en herstel van door de dader veroorzaakt leed), anderzijds om te voorkomen dat herhaling optreedt. Om recidive te voorkomen zijn drie strategieën te onderscheiden: afschrikking, incapacitatie en resocialisatie. Afschrikking houdt in dat door het verbinden van negatieve consequenties aan strafbaar gedrag ervoor wordt gezorgd dat de dader dit gedrag in de toekomst niet meer durft te vertonen (niet *durven* recidiveren). Incapacitatie of onschadelijkmaking houdt in dat wordt gezorgd dat delictgedrag niet opnieuw kan optreden door het belemmeren van de bewegingsvrijheid of het beïnvloeden van condities die bepaald gedrag mogelijk maken (niet *kunnen* recidiveren). Resocialisatie houdt in dat de dader meer bereid en beter in staat is zich in het vervolg te onthouden van het plegen van delicten door het wegnemen van criminogene factoren en/of het vergroten van keuzemogelijkheden (niet *willen* recidiveren).

De geloofwaardigheid en legitimiteit van het strafrechtstelsel staan of vallen met de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van opgelegde straffen. De samenleving verlangt vergelding van aangericht kwaad, genoegdoening voor het slachtoffer en de samenleving als geheel, en zo weinig mogelijk herhaling. Door de recidive terug te dringen, beschermen we de maatschappij tegen toekomstig onrecht en geven we daders de kans om voortaan een positieve en constructieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Effectieve tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen dient dus een dubbel doel: zowel vergelding als het verminderen van recidive. Met beide maken we Nederland veiliger.

Als gevolg van de verdieping van onze kennis over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies door ontwikkelingen in het wetenschappelijk

onderzoek is in de afgelopen jaren de strafrechttoepassing in toenemende mate «evidence-based» geworden. Op grond van empirisch onderzoek wordt nagegaan onder welke condities straffen en maatregelen uitzicht bieden op het voorkomen van recidive. De effectiviteit van ontwikkelde gedragsinterventies wordt beoordeeld door de Erkenningscommissie justitiële interventies.

Een meta-analyse van onderzoek naar de effectiviteit van strafrechtelijke interventies door het WODC heeft laten zien dat interventies die behandeling en/of begeleiding hoog in het vaandel hebben staan, vaker positieve effecten vertonen (rekening houdend met verschillen op andere variabelen) dan interventies waarbij repressie het uitgangspunt vormt.<sup>2</sup> Als strafrechtelijke interventies worden toegesneden op de criminogene tekorten van de betrokken daders, kunnen deze interventies leiden tot reductie van recidive. Uit eerdere publicaties van het WODC en van het Sociaal en Cultureel Planbureau bleek ook al dat als de beperking van de bewegingsvrijheid (incapacitatie) wordt gecombineerd met elementen van behandeling (resocialisatie), interventies effectief kunnen zijn.<sup>3</sup> Bij deze interventies is er naast het verhoogde toezicht ruimte voor counseling, andere vormen van therapie en het bieden van begeleiding. Ook bleek uit die eerdere publicaties dat behandelingen die cognitief-gedragsmatig van aard zijn, het meest effectief zijn en vaak tot recidivevermindering leiden. Het ging hierbij om interventies die gericht zijn op de ontwikkeling en training van sociale en cognitieve vaardigheden.

Deze wetenschappelijke inzichten hebben ertoe geleid dat in het sanctiebeleid, naast de vergelding, de persoonsgerichte aanpak met als doel gedragsverandering en het aanspreken van de gedetineerde op diens eigen verantwoordelijkheid centraal zijn komen te staan. Voor een succesvolle re-integratie is vereist dat maatregelen en trajecten op maat zijn gesneden: de persoonsgerichte benadering.

Aan het aanspreken van gedetineerden op hun eigen verantwoordelijkheid wordt invulling gegeven door in het gevangeniswezen het systeem te hanteren van promoveren en degraderen, waarmee gedetineerden interne en externe vrijheden kunnen verdienen. De gedetineerde heeft daarbij zelf de sleutel in handen voor een geslaagde terugkeer in de vrije maatschappij. Met zijn gedrag en inspanningen tijdens de detentieperiode moet de gedetineerde kunnen laten zien dat hij bereid is te investeren in zichzelf. In dat geval komt hij in aanmerking voor deelname aan het plusprogramma, waarin ruimere mogelijkheden gericht op resocialisatie worden geboden dan in het basisprogramma, en vervolgens voor externe vrijheden in de vorm van re-integratieverlof, extramurale arbeid, deelname aan een penitentiair programma en/of voorwaardelijke invrijheidstelling. Hierbij is uiteraard oog voor gedetineerden die mede door een (verstandelijke) beperking of (verslavings)problemen niet of slecht in staat zijn om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Te behalen doelen worden afgestemd op iemands vermogen en de helpende hand wordt, daar waar nodig, geboden.

De regering is ervan overtuigd dat zowel wat betreft het recht doen aan vergelding als wat betreft het verminderen van recidive winst valt te boeken. De manier waarop we nu gevangenisstraffen uitvoeren, kan niet altijd rekenen op maatschappelijk draagvlak en is ook niet altijd effectief. Wanneer veroordeelden voor ernstige strafbare feiten geruime tijd

<sup>2</sup> 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. Zie ook van dezelfde auteurs: «Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies», in: *Tijdschrift voor Criminologie* 2013 (55) 1.

<sup>3</sup> 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.

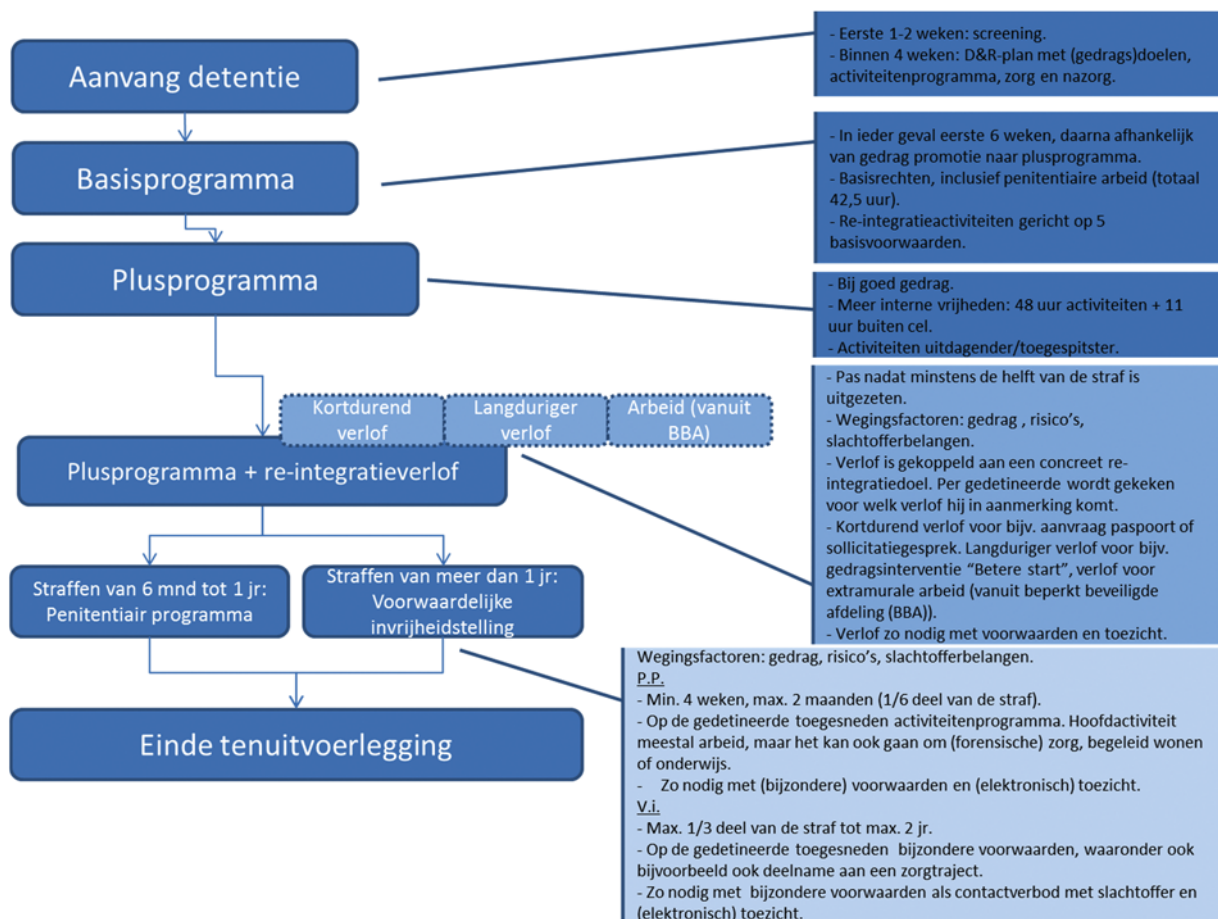


voordat hun straf is uitgezeten vergaande vrijheden krijgen, doet dat afbreuk aan de geloofwaardigheid van de straf. Het tast de kern van de gevangenisstraf aan: de fysieke vrijheidsbeneming. Daarom wil de regering de manier waarop gevangenisstraffen worden uitgevoerd zo aanpassen dat meer recht wordt gedaan aan het rechtvaardigheidsgevoel van slachtoffers, nabestaanden en de hele samenleving. Tegelijkertijd valt nog bijna de helft van de ex-gedetineerden terug in oude patronen. De inzet moet erop zijn gericht om er beter in te slagen herhaling te voorkomen en daarmee de samenleving te beschermen. Het verblijf in de gevangenis zal daarom zo worden ingericht dat gedetineerden vanaf het begin van de detentie werken aan een veilige en verantwoorde toekomst buiten de gevangensmuren. De reclassering heeft hierin een belangrijke rol en wordt daarom steviger gepositioneerd binnen het gevangeniswezen. Door uitbreiding van de fysieke aanwezigheid van reclasseringswerkers in de inrichtingen kunnen (in samenwerking met de casemanagers van DJI) kansen voor re-integratie vroegtijdig in beeld worden gebracht. Zo doen we recht én bieden we kansen, zoals ik in mijn hierboven al genoemde visie heb uiteengezet. Het is aan gedetineerden om die kansen met beide handen aan te pakken. Het is aan het DJI-personeel om, samen met zijn samenwerkingspartners, de gedetineerden te stimuleren en waar nodig de benodigde ondersteuning te bieden.

#### **4. Detentieverloop**

De hiervoor genoemde uitgangspunten leiden tot een detentieverloop waarbij gedetineerden geleidelijk in aanmerking kunnen komen voor meer vrijheden. Gedetineerden beginnen in een basisprogramma. In eerste instantie kunnen zij, op basis van hun gedrag, in aanmerking komen voor meer interne vrijheden (het plusprogramma). Tegen het einde van de detentie kunnen zij, met het oog op de voorbereiding van hun terugkeer in de samenleving, ook in aanmerking komen voor externe vrijheden. Voor welke interne en externe vrijheden gedetineerden in aanmerking komen verschilt per gedetineerde. Er is sprake van een persoonsgerichte aanpak. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de persoonlijke kenmerken en behoeften van de gedetineerde, maar ook naar zijn gedrag gedurende de hele detentie, een risicobeoordeling en de belangen van slachtoffers en die van de samenleving als geheel.

Hieronder wordt het detentieverloop schematisch weergegeven. De toelichting op de verschillende deelstappen volgt in de paragrafen 5 tot en met 10.



### *Gedrag, risico's en slachtofferbelangen*

Ik stel voor om bij de beslissing over de toekenning van (meer) interne en externe vrijheden – en dus de beslissing over de volgende stap in het detentietraject – de volgende criteria te betrekken: 1) de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving (gewenst gedrag); 2) de mogelijkheden om eventuele aan (externe) vrijheden verbonden risico's te beperken en te beheersen; 3) de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen. Deze criteria sluiten goed aan bij de algemene bepaling in artikel 6:1:3 van het Wetboek van Strafvordering, zoals dat zal komen te luiden na de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2017, 82). In dat artikel is bepaald dat bij de tenuitvoerlegging van straffen rekening wordt gehouden met alle in aanmerking komende belangen, waaronder de veiligheid van de samenleving, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de resocialisatie van de veroordeelde. Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden en de voorwaarden die daarbij worden gesteld is een afweging tussen de verschillende doelen van de bestraffing en de verschillende betrokken belangen nadrukkelijk aan de orde (zie de memorie van toelichting bij de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, Kamerstukken II 2014/15, 34 086, nr. 3, blz. 67).

Bij het eerste criterium, het *gedrag van de gedetineerde*, wordt – zoals eerder opgemerkt – het gedrag gedurende de hele detentie meegewogen.



Het aanspreken van gedetineerden op hun gedrag en de inzet op gedragsverandering is van belang om recidive te verminderen. Zoals hierboven al aan de orde kwam, constateert 3RO in het advies bij dit wetsvoorstel dat de huidige regelgeving te veel is geënt op termijnen en de fasen van detentie in plaats van gewenst gedrag en een gedegen risico-inschatting. De persoonsgerichte aanpak brengt hierin verandering. In de praktijk wordt de persoonsgerichte aanpak vormgegeven door het reeds genoemde stelsel van promoveren en degraderen, waarbij gedetineerden die gewenst gedrag («goed gedrag» in termen van de wet) vertonen in aanmerking kunnen komen voor interne vrijheden en bij blijvend gewenst gedrag ook in aanmerking komen voor externe vrijheden. Gedetineerden die ongewenst gedrag laten zien, kunnen verleende vrijheden worden ontnomen. Zo worden gedetineerden aangesproken op hun gedrag en gestimuleerd hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Bij gewenst gedrag gaat het erom dat uit heel het gedrag van de gedetineerde een opstelling blijkt tot bereidheid te werken aan een geslaagde terugkeer in de samenleving. Bij een dergelijke inzet kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het nakomen van afspraken door de gedetineerde, het naleven van regels en het opvolgen van aanwijzingen, het zich onthouden van middelengebruik of handel in verboden voorwerpen, de medewerking aan screening, diagnostiek en intakes en aan het opstellen en uitvoeren van het D&R-plan, de inzet bij de arbeid, het getoonde initiatief en het inzicht in het eigen strafbare gedrag. In de praktijk is gebleken dat het stimuleren van goed gedrag ook ten goede komt aan de orde en veiligheid in de inrichting.

In Bijlage 1 bij de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden is uitgewerkt wat onder gewenst en ongewenst gedrag wordt verstaan. Om de uitvoering meer houvast te geven en daarmee tot inhoudelijk betere en consistentere beoordelingen van het gedrag te komen, is dit kader verbeterd, zoals ik ook in mijn visie heb aangekondigd. Dat draagt bij aan meer eenduidigheid en daardoor aan meer rechtsgelijkheid en een eenvoudigere toepasbaarheid in de praktijk, waarvoor ook het OM, de RSJ en 3RO aandacht vroegen. In het verbeterde kader wordt niet meer uitgegaan van «rood», «oranje» en «groen» gedrag, maar alleen nog van gewenst («groen») en ongewenst («rood») gedrag. Daarbij wordt gekeken naar gedrag gericht op het verblijf en leefbaarheid in de inrichting (onder andere het zich houden aan huisregels en meewerken aan een urinecontrole) én gedrag gericht op re-integratie en herstel (onder andere meewerken aan het opstellen van het D&R-plan en dit plan uitvoeren). Het komt vaak voor dat een gedetineerde zowel ongewenst als gewenst gedrag vertoont. Zijn gedrag zal in zijn geheel worden betrokken bij de beslissing tot promotie of degradatie. Daarbij kan het zwaartepunt verschuiven van bijvoorbeeld gedrag gericht op verblijf (tijdens de eerste fase van detentie) naar gedrag gericht op re-integratie (steeds belangrijker in de latere fasen).

Het gedrag *gedurende de hele detentie* wordt meegewogen. Dat vind ik allereerst van belang om calculerend gedrag te voorkomen. Het moet niet zo zijn dat een gedetineerde zich jaren slecht kan gedragen en dan op basis van enkele weken gewenst gedrag toch in aanmerking kan komen voor externe vrijheden. Daar staat tegenover dat een enkele misdraging tijdens de detentie nog niet hoeft te betekenen dat een gedetineerde op geen enkel moment meer kan promoveren of in aanmerking kan komen voor externe vrijheden. Van belang is dat gedurende het verloop van de detentie een positieve ontwikkeling in het gedrag waar te nemen is. Dat neemt niet weg dat bepaalde gedragingen – zoals het in bezit hebben van en het handelen in drugs of fysiek agressief gedrag tegen medege-detineerden of personeel – wel ertoe kunnen leiden dat een gedetineerde direct wordt teruggeplaatst naar een basisprogramma (degradatie) of dat hem externe vrijheden worden ontnomen. Ook kunnen dergelijke gedragingen ertoe leiden dat gedetineerden voor een bepaalde duur niet

meer in aanmerking kunnen komen voor promotie of externe vrijheden. Blijkt echter tijdens het vervolg van de detentie, zo wordt opgemerkt naar aanleiding van het advies van de RSJ, dat de gedetineerde zijn gedrag op een zichtbare positieve manier wijzigt, dan kunnen op een bepaald moment promotie en externe vrijheden weer aan de orde zijn.

Ik ben mij ervan bewust dat niet alle gedetineerden (direct) het voor toekenning van vrijheden gewenste gedrag laten zien. De inzet is om alle gedetineerden hiertoe wel aan te zetten. Via de motiverende bejegening wordt geprobeerd om (ook minder gemotiveerde) gedetineerden te stimuleren hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en hen (alsnog) te motiveren. Ook via trainingen gericht op het krijgen van inzicht in de eigen problematiek wordt getracht minder gemotiveerde gedetineerden de noodzaak van gedragsverandering te laten beseffen en hun handvatten te geven om op den duur het gewenste gedrag te laten zien. Met de NOvA, de RSJ en 3RO ben ik van mening dat ook gedetineerden met beperkingen, zoals een verstandelijke beperking of psychische of verslavingsproblematiek, in aanmerking moeten kunnen komen voor opbouw van vrijheden. De hier voorgestane persoonsgerichte aanpak biedt daarvoor juist mogelijkheden. Bij aanvang van de detentie zal iedere gedetineerde worden gescreend door middel van de Inkomsten, Screening en Selectieprocedure (ISS). Ik kom daarop in paragraaf 5 nog terug. Op verschillende manieren wordt de screening verbeterd. Naast het betrekken van informatie van samenwerkingspartners, komt er daarbij meer aandacht voor eventuele beperkingen van gedetineerden. Bij vermoedens van problematiek zal gebruik worden gemaakt van aanvullende screeningsmethodieken om te kunnen bepalen welke interventies moeten worden ingezet en welke gedrags- en re-integratiedoelen realistisch zijn. Dit maakt het mogelijk om aan de individuele gedetineerde aangepaste gedragsdoelen vast te stellen en in het activiteitenprogramma en bij de beoordeling van gedrag rekening te houden met eventuele problematiek. Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak is bovendien dat gedetineerden ook de hulp en begeleiding krijgen die zij nodig hebben. In het advies van de 3RO wordt aangegeven dat de reclassering hieraan wil bijdragen door binnen de gevangenis de groep «niet kunners» extra te motiveren om gebruik te maken van interventies en zorg. Ik teken wel aan dat voor zover de beperkingen of problematiek leiden tot risico's voor de samenleving die niet te ondervangen zijn met bijzondere voorwaarden, dat een zelfstandige grond kan zijn om geen vrijheden toe te kennen. Dit sluit aan op het tweede criterium.

Het tweede criterium bij de toekenning van vrijheden zijn de *mogelijke risico's*. In het bijzonder bij de beslissing tot de toekenning van externe vrijheden (verlof, penitentiair programma, v.i.) moet ook worden beoordeeld of er risico's zijn bij de terugkeer in de samenleving en of en zo ja, hoe deze risico's kunnen worden beperkt en beheerst. Bij verlening van externe vrijheden dient immers de veiligheid van de samenleving gewaarborgd te blijven. Naarmate de vrijheden verderstrekkend en langduriger zijn, zal de risicobeoordeling overeenkomstig intensiever zijn. Dit jaar is een nieuwe RISC (recidive inschattingsschalen) in gebruik genomen. In het nieuwe instrument zijn verschillende verdiepingsinstrumenten geïntegreerd. De risicobeoordeling voor de toekenning van re-integratieverlof en het penitentiare programma wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de directeur van de inrichting. Om dit op de juiste manier vorm te geven is gestart met een programma voor de ontwikkeling van de risicobeoordeling ten behoeve van het nemen van beslissingen over externe vrijheden, waarbij de expertise van de reclassering wordt benut.

Een risicobeoordeling kan ertoe leiden dat geen externe vrijheden worden verleend. Ook kan deze beoordeling ertoe leiden dat bepaalde externe

vrijheden wel worden toegekend, maar dat daaraan verschillende bijzondere voorwaarden, reclasseringstoezicht en eventueel ook elektronisch toezicht zijn verbonden. Het gaat bij deze risico's om het recidive-risico, maar ook om de risico's voor slachtoffers en nabestaanden en eventuele andere personen, zoals getuigen. Dat brengt mij bij het derde criterium.

Een verantwoorde terugkeer in de samenleving vergt dat met de *belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen* rekening wordt gehouden. Dit is dan ook het derde criterium bij de toekenning van vrijheden. Dit leidt ertoe dat bij het vaststellen van bijzondere voorwaarden bijvoorbeeld contactverboden en locatieverboden kunnen worden opgelegd. In de gevallen dat risico's bij de terugkeer in de samenleving zijn geïdentificeerd met betrekking tot slachtoffers en nabestaanden, die niet door het stellen van voorwaarden voldoende kunnen worden beperkt en beheerst, zal van het verlenen van externe vrijheden worden afgezien. Op grond van dit criterium wordt ook gekeken naar de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Van Oosten/Van Toorenburg, die de regering oproept om – in beginsel – als voorwaarde in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling het betalen door de gedetineerde van een toegevoegde schadevergoeding aan het slachtoffer of de nabestaande, zo nodig door het treffen van een betalingsregeling, te hanteren (Kamerstukken II 2017/18, 28 719, nr. 107). Hierbij zij wel opgemerkt dat veel gedetineerden schulden hebben en in detentie ook geen inkomen kunnen genereren. Het niet kunnen betalen mag in dit licht in beginsel geen reden zijn om geen externe vrijheden te verlenen. Juist na de toekenning van externe vrijheden – in het bijzonder bij deelname aan het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling – zijn er wel mogelijkheden om inkomen te genereren en schadevergoeding te betalen. Op basis van individuele besluitvorming zal daarom worden bekeken welke mogelijkheden er zijn om binnen de kaders van de toepassing van externe vrijheden rekening te houden met het betalen van schadevergoeding en het treffen van een betalingsregeling. De RSJ gaf aan deze uitleg van het criterium te onderschrijven. De nadere invulling hiervan, waaronder valt de informatievoorziening daaromtrent richting het OM en de manier waarop toezicht zal worden gehouden op betaling, vindt in overleg met het CJIB, de reclassering en het OM plaats.

Het Fonds Slachtofferhulp heeft in zijn advies expliciete aandacht gevraagd voor meer transparantie bij de rechtspraak en het informeren van slachtoffers. Het informeren en begeleiden van slachtoffers is in alle fasen van het strafproces belangrijk. De afgelopen jaren is veel gedaan om dit te verbeteren. Door bijvoorbeeld de inzet van casemanagers van Slachtofferhulp Nederland, gesprekken met het OM en de inrichting van het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) is het voor slachtoffers makkelijker geworden om begeleiding en informatie te ontvangen. Met de meerjarenagenda voor het slachtofferbeleid zijn de ambities voor de komende jaren ten aanzien van het verbeteren van de dienstverlening aan slachtoffers uiteengezet (Kamerstukken II 2017/18, 33 552, nr. 43).

Om rekening te kunnen houden met slachtofferbelangen, dient er een duidelijk kader te zijn ten behoeve van het raadplegen van slachtoffers tijdens de detentiefasering. Dit ziet er als volgt uit.

Na afloop van de strafzaak wordt contact opgenomen met het slachtoffer om te vragen of het slachtoffer wil worden geïnformeerd over het detentieverloop (eerste verlof, v.i. en ontslag uit detentie), maar ook of het slachtoffer beschermingsbehoeften heeft ten aanzien van de externe vrijheden die op enig moment aan de gedetineerde kunnen worden verleend. Dit betekent niet in alle gevallen dat bij elke beslissing actief het

slachtoffer moet worden benaderd voor het verkrijgen van die informatie. Bij de beslissing over de verlening van verlof zal rekening worden gehouden met het belang van het slachtoffer door bovengenoemde eerder opgehaalde informatie over beschermingsbehoeften te betrekken bij die beslissing, in het bijzonder ten aanzien van de vormgeving van het verlof en de daarbij op te leggen voorwaarden. Als de informatie ouder is dan een jaar, wordt het slachtoffer, in gevallen waarin die heeft aangegeven geïnformeerd en geraadpleegd te willen worden, opnieuw in de gelegenheid gesteld om zijn beschermingsbehoeften kenbaar te maken, waarbij ook expliciet om toestemming wordt gevraagd om deze informatie te gebruiken. Als eerder een casemanager van SHN betrokken is geweest, kan deze worden gevraagd een rol te spelen bij het opvragen van de beschermingsbehoeften bij het slachtoffer. Van belang is nog dat waar eerst slechts bij een gedetineerde die is veroordeeld voor een levensdelict, een ernstig geweldsdelict of een zedendelict deze informatie bij het slachtoffer werd opgehaald, dit conform de suggestie van SHN wordt uitgebreid naar alle delicten.

Bij de beslissing over het verlenen van de v.i. wordt het slachtoffer in aanvulling hierop, in gevallen waarin hij heeft aangegeven te willen worden geïnformeerd en geraadpleegd, in de gelegenheid gesteld zich schriftelijk uit te laten over de op te leggen bijzondere voorwaarden, voor zover deze zien op bescherming van het slachtoffer. In zaken waarin de gedetineerde is veroordeeld voor een spreekrechtwaardig delict wordt het slachtoffer daarnaast in de gelegenheid gesteld om mondeling zijn beschermingsbehoeften – en daarmee zijn zienswijze ten aanzien van mogelijke voorwaarden – kenbaar te maken, door zijn schriftelijke verklaring toe te lichten.

SHN heeft in zijn advies nog aandacht gevraagd voor de individuele beoordeling van slachtoffers en het informeren als het gaat om eventuele beschermingsmaatregelen, zoals een contactverbod of locatieverbod. Op 1 juni 2018 is gestart met de uitvoering van de individuele beoordeling in het eerste contact met de politie, met het doel de beschermingsbehoeften van slachtoffers in beeld te brengen, ter voorkoming van secundaire of herhaalde victimisatie.

De NOvA geeft in haar advies aan dat er bij beslissingen in het kader van de detentiefasering en de v.i. ook aandacht moet zijn voor eventuele kinderen van gedetineerden. Evenals de NOvA vind ik het belangrijk dat kinderen contact kunnen houden met hun gedetineerde ouder. Kinderen moeten zo min mogelijk nadeel ondervinden van het feit dat een van hun ouders in detentie verblijft. Via de zogenoemde «kindcheck» wordt daarom nagegaan of de gedetineerde zorg heeft voor minderjarige kinderen. Als dit het geval is, wordt binnen een inrichting op een aantal wijzen rekening gehouden met het belang van het kind. Zo wordt in de inrichting veel gedaan om het contact tussen een kind en zijn gedetineerde ouder(s) zo goed mogelijk te houden. Het gaat bijvoorbeeld om mogelijkheden tot wekelijks bezoek, bezoek zonder toezicht, ouder-kind-dagen en logeren in het moeder-kind-huis.

Ook wordt gedurende de detentie zowel voor moeders als voor vaders gewerkt aan de verbetering van de opvoedkundige kwaliteiten. Gedragsdeskundigen zijn aanwezig om waar nodig het contact tussen ouder en kind te begeleiden en herstellen, er wordt wekelijks opvoedondersteuning gegeven en een aantal moeders neemt deel aan de opvoedtraining «Betere Start». Voor vaders is de workshop «Vrij verantwoord vaderschap» beschikbaar die in een aantal inrichtingen door vrijwilligers wordt georganiseerd.

In alle inrichtingen is inmiddels de digitale postservice beschikbaar waarmee kinderen te allen tijde een bericht aan hun gedetineerde ouder kunnen sturen. In twee inrichtingen wordt een pilot Gezinsbenadering uitgevoerd die tot doel heeft de relatie tussen de mannelijke gedetineerde

en zijn kinderen en partner te behouden, herstellen of intensiveren, waarbij het belang van het kind centraal staat, waardoor de re-integratie in het gezin wordt bevorderd en detentieschade (zowel voor de gedetineerde ouder als voor de kinderen) wordt tegengegaan. In die pilots wordt gezien of beeldbellen in alle inrichtingen mogelijk gemaakt zou moeten worden.

Ook het re-integratieverlof kan worden ingezet voor dit doel. Herstel van familiecontacten en re-integratie in het gezin, kunnen immers ook worden aangemerkt als re-integratiedoelen. Zie hierover nader paragraaf 7.

## **5. Aanvang detentie: opstellen detentie en re-integratieplan (D&R-plan)**

Het werken aan een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan buiten detentie is niet een opdracht die alleen geldt in de laatste fase van de detentiefasering. Al bij de aanvang van de detentie moet er aandacht zijn voor de voorbereiding van de gedetineerde op zijn terugkeer in de vrije samenleving. Voor iedere gedetineerde wordt daarom op grond van de regeling in dit wetsvoorstel binnen vier weken na binnenkomst een persoonlijk D&R-plan opgesteld. Dit is onderdeel van de persoonsgerichte aanpak, waarbij per gedetineerde wordt bekeken welke (gedrags)doelen hij moet behalen en welke activiteiten en stappen kunnen bijdragen aan een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Het D&R-plan vormt een leidraad voor de invulling van de detentie, de detentiefasering, inclusief de advisering over (de voorwaarden bij) de v.i. en voor overdracht van informatie aan samenwerkingspartners. Het persoonsgerichte D&R-plan biedt de mogelijkheid om gedetineerden zelf (mede)verantwoordelijk te maken voor het werken aan een geslaagde re-integratie en de inzet van de gedetineerde te beoordelen en bij te sturen.

Iedere gedetineerde wordt bij binnenkomst gescreend en geobserveerd door middel van de eerdergenoemde Inkomsten, Screening en Selectie-procedure. Hierbij wordt interne informatie (over het detentieverleden) verzameld. Ook worden gegevens opgevraagd bij samenwerkingspartners. Een belangrijke samenwerkingspartner is de reclassering, maar ook de gemeente, die informatie kan aanleveren over de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie: werk en inkomen, identiteitsbewijs, zorg, schuldhulpverlening en onderdak. In dit wetsvoorstel wordt voorzien in een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur om regels te stellen over deze gegevensuitwisseling. Met het voorstel om in de wet vast te leggen dat hierover door de directeur contact moet worden gezocht met de gemeente kan tijdens de detentie al worden gestart met het op orde krijgen van deze basisvoorwaarden. Dit bevordert de uiteindelijke re-integratie van de gedetineerde en draagt zo bij aan het terugdringen van de kans op recidive. Het streven is erop gericht dat het D&R-plan aansluit bij al in gang gezette trajecten van voor de detentie en dat in detentie opgestarte trajecten bij het einde van de detentie aan samenwerkingspartners kunnen worden overgedragen. Om deze reden worden samenwerkingspartners zoveel mogelijk in een vroegtijdig stadium betrokken bij het opzetten van het plan en de realisatie ervan. Naar aanleiding van het advies van de 3RO is ook de reclassering toegevoegd als organisatie waarmee overleg kan worden gevoerd ten behoeve van het opstellen van het D&R-plan. Als daarvoor indicaties zijn, kan daarnaast om een (aanvullend) reclasseringsadvies worden gevraagd. Ook eventuele adviezen van de strafrechter en het openbaar ministerie omtrent de tenuitvoerlegging (zie de artikelen 6:1:1 en 6:1:10 van het Wetboek van Strafvordering zoals opgenomen in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) zullen door de directeur worden betrokken bij het opstellen van het D&R-plan. Daarnaast wordt actuele informatie verkregen via intakes (algemeen, medisch, arbeid),

door screening op de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie en door observatie van het gedrag van de gedetineerde. De screening en de verkregen gegevens geven inzicht in de mogelijkheden, behoeften en problematiek van de gedetineerde en vormen daarmee de basis voor het D&R-plan. Eventuele beperkingen, zoals een licht verstandelijke beperking, worden, net als eventuele zorg die de gedetineerde nodig heeft, ook in kaart gebracht. Hiermee kan rekening worden gehouden bij het stellen van (gedrags-)doelen en de in te zetten acties en activiteiten. De gedetineerde krijgt een mentor toegewezen die zijn eerste aanspreekpunt is en hem zo nodig ondersteunt bij het ontwikkelen en tonen van gewenst gedrag en de uitvoering van het D&R-plan. Een concept D&R-plan wordt binnen een termijn van uiterlijk vier weken namens de directeur door het Multidisciplinaire overleg (MDO), zo veel mogelijk in overleg met de gedetineerde, vastgesteld. In het MDO komen alle vanuit de inrichting bij de gedetineerde betrokken disciplines periodiek bij elkaar. De verplichting een D&R-plan op te stellen is reeds ingevoerd door de wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden. Er is reeds de nodige ervaring opgedaan met een dergelijk plan.

In het D&R-plan is een individueel plan opgenomen. Onderdeel daarvan zijn het te volgen dagprogramma (inclusief arbeid) en de resocialisatie- of re-integratieactiviteiten die de gedetineerde kan, mag en moet volgen. Gedetineerden moeten de «Reflector» invullen en de training «Kies voor Verandering» volgen. De «Reflector» is een digitale vragenlijst die door de gedetineerde wordt ingevuld, aan de hand waarvan een eerste indruk kan worden verkregen van de motivatie van de gedetineerde om te gaan werken aan zijn re-integratie. De training «Kies voor Verandering» is erop gericht gedetineerden inzicht te laten verwerven in hun persoonlijke situatie en in de noodzaak om andere keuzes te maken om te kunnen werken aan een geslaagde re-integratie. Op basis van deze training kunnen re-integratieactiviteiten worden bepaald, die in het D&R-plan zullen worden vastgelegd. Het kan bijvoorbeeld gaan om re-integratietrainingen, opleidingen, waaronder taalcursussen en vakopleidingen, en gedragsinterventies. Ook wordt in het D&R-plan aandacht besteed aan aanvullende (plus)activiteiten en verlof waarvoor de gedetineerde bij het behalen van zijn (gedrags-)doelen (op termijn) in aanmerking komt. In het D&R-plan wordt daarnaast aandacht besteed aan de zorg die de gedetineerde (tijdens de detentie) nodig heeft. Zie over de continuïteit van zorg ook paragraaf 10. Daarnaast worden de basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie in het D&R-plan beschreven, zodat al tijdens de detentie kan worden gestart met interventies gericht op het op orde krijgen hiervan.

Het D&R-plan is een dynamisch document dat tussentijds kan worden aangevuld of bijgesteld. In ieder geval één keer in de zes weken wordt over een gedetineerde gesproken in het MDO. Indien dat nodig is, kan vaker overleg over een gedetineerde plaatsvinden. Het MDO beoordeelt de voortgang op het D&R-plan en adviseert de directeur over de doorstroom van de gedetineerde naar het plusprogramma en – op termijn – de toekenning van externe vrijheden. Om hieraan goed uitvoering te kunnen geven is het essentieel dat de informatie over de gedetineerde volledig is en bijgewerkt kan worden op basis van actuele informatie. Daarom kan ook tussentijds overleg worden gevoerd met samenwerkingspartners, zoals de reclassering en de gemeente. Betrokkenheid van de gemeente is met name richting het einde van de detentie van belang, om zo de overgang vanuit detentie naar de vrije maatschappij goed te laten verlopen. Naarmate het einde van de detentie in zicht komt, zal dan ook niet langer de gemeente waar de gedetineerde woonde voorafgaande aan zijn detentie, als wel de gemeente waarnaar de



gedetineerde wil terugkeren, het aanspreekpunt worden. Die gemeente moet door de directeur tijdig op de hoogte worden gesteld van een aankomende terugkeer van de gedetineerde. Op de gegevensuitwisseling in het kader van de re-integratie en de samenwerking met de gemeente wordt nader ingegaan in paragraaf 10.

## **6. Basisprogramma en plusprogramma**

Binnen het gevangeniswezen wordt onderscheid gemaakt tussen het basisprogramma en het plusprogramma. Iedere gedetineerde start in het basisprogramma. De enige uitzondering hierop vormen de zogeheten «zelfmelders». Zelfmelders starten in het plusprogramma, omdat zij er blijk van hebben gegeven verantwoordelijkheid voor hun detentie te nemen door zichzelf vrijwillig te melden voor de tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf. Het basisprogramma bevat 42,5 uur aan activiteiten. Dat zijn allereerst de activiteiten waarop de gedetineerde op grond van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) recht heeft, zoals verblijf in de buitenlucht, sport, recreatie, bezoek, gebruik van een bibliotheekvoorziening, onderwijs en educatieve activiteiten en geestelijke verzorging die aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de gedetineerde. De omvangrijkste activiteit in het basisprogramma is de penitentiaire arbeid. Gemiddeld wordt daar ongeveer 20 uur per week aan besteed. Daarnaast bestaat het basisprogramma uit re-integratie en nazorgactiviteiten die zijn gericht op de vijf basisvoorwaarden. Om welke activiteiten het gaat kan per gedetineerde verschillen en is mede afhankelijk van de uitkomsten van de Inkomsten, Screening en Selectieprocedure. Andere re-integratieactiviteiten in het basisprogramma zijn de deelname aan de al genoemde «Reflector» en de training «Kies voor Verandering». Ook kunnen gedetineerden in het basisprogramma het re-integratiecentrum (RIC) bezoeken om te werken aan de basisvoorwaarden voor re-integratie (zie ook paragraaf 10). Daarnaast kunnen gedragsinterventies en herstelgerichte activiteiten, zoals een cursus of een traject tot herstelbemiddeling tussen het slachtoffer en de dader, worden gevolgd.

Wanneer gedetineerden zes weken aaneengesloten gewenst gedrag hebben laten zien, kunnen zij promoveren naar een plusprogramma. Het plusprogramma omvat 48 uur aan activiteiten per week. Daarnaast mogen gedetineerden nog eens 11 uur buiten hun cel verblijven, waardoor de totale duur van het dagprogramma van gedetineerden in het plusprogramma op 59 uur per week uitkomt. Het plusprogramma bestaat uit dezelfde onderdelen als het basisprogramma, maar bepaalde activiteiten worden vaker aangeboden of worden gericht ingevuld. Daarnaast kan de gedetineerde deelnemen aan bepaalde re-integratietrainingen. Hiermee wordt pas in het plusprogramma gestart, omdat het voor een zinvolle deelname aan deze activiteiten nodig is dat gedetineerden zelfinzicht hebben verworven en de inzet en motivatie hebben om aan de activiteiten deel te nemen. Dit betekent bijvoorbeeld voor herstelactiviteiten en gedragsinterventies dat die in het basisprogramma meer gericht zijn op het verkrijgen van zelfinzicht en motivatie en het aanleren van algemene vaardigheden. In het plusprogramma kan dan de volgende stap worden gezet, door op basis van dat zelfinzicht met bepaalde problematiek gericht aan de slag te gaan. De aangeboden vakarbeid en het aangeboden onderwijs kunnen uitdagender en interessanter zijn.

## 7. Re-integratieverlof en overplaatsing naar een beperkt beveiligde afdeling

### 7.1 Re-integratieverlof

Verlofverlening draagt bij aan de re-integratie van gedetineerden en dus aan de voorkoming van recidive, doordat hiermee een geleidelijke en gecontroleerde overgang van de gedetineerde naar de vrije samenleving kan plaatsvinden. Aan gedetineerden in een plusprogramma kan tegen deze achtergrond re-integratieverlof worden verleend. Wel worden wijzigingen aangebracht ten opzichte van het huidige verlofstelsel.

Het huidige regimesgebonden en algemene verlof worden vervangen door re-integratieverlof, dat zich daarvan onderscheidt doordat per gedetineerde wordt beoordeeld of en voor welke verlofsoorten hij in aanmerking komt en doordat aan het re-integratieverlof concrete re-integratiedoelen zijn verbonden. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan al langer bestaande kritiek op het regimesgebonden en algemene verlof dat die verlofsoorten te veel een automatisme zijn, te vrijblijvend zijn en te weinig in het teken staan van concrete re-integratiedoelen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Kooiman (Kamerstukken II 2013/14, 33 745, nr. 27) om te onderzoeken of een mogelijkheid bestaat voor re-integratieverlof in de intramurale fase, die op brede steun kon rekenen in de Tweede Kamer.

Binnen het re-integratieverlof wordt onderscheiden tussen kortdurend re-integratieverlof en langduriger re-integratieverlof, dat ook kan worden verleend ten behoeve van de deelname aan extramurale arbeid.

*Kortdurend re-integratieverlof* is bestemd voor in het D&R-plan vastgelegde re-integratieactiviteiten die niet binnen de muren van de inrichting kunnen worden verricht. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het regelen van een identiteitsbewijs als daarvoor een bezoek aan een gemeente noodzakelijk is, het voeren van een sollicitatiegesprek bij een werkgever, het tekenen van een huurcontract voor een woning, het afleggen van een examen en het volgen van een gedragsinterventie. Verlofverlening voor dergelijke activiteiten vindt nu deels plaats in het kader van incidenteel verlof. De duur van het re-integratieverlof is afgestemd op de te verrichten activiteiten vermeerderd met de benodigde reistijd en begint en eindigt op dezelfde dag.

In bepaalde gevallen kan het nodig zijn aan de gedetineerde *langdurend re-integratieverlof* te verlenen. Enkele voorbeelden hiervan zijn deelname aan de erkende gedragsinterventies of deelname aan een traject van meerdere dagen per week dat door (hulp)organisaties, zoals de reclassering, wordt aangeboden. Ook voor bezoek aan het gezin kan re-integratieverlof worden toegekend. Dat kan slechts voor zover daarmee een concreet re-integratiedoel is gediend en dat re-integratiedoel in het D&R-plan is opgenomen. Gedacht kan worden aan deelname aan de erkende gedragsinterventie «Betere Start», waarbij moeders in staat worden gesteld te oefenen met het wonen in gezinsverband met hun kinderen, maar ook het gericht bezoeken van familie als dat nodig is om te werken aan een stabiel gezinscontact of het opnieuw invulling leren geven aan een opvoedingsrol binnen het gezin. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Van der Graaf (CU) (Kamerstukken II 2018/19, 24 587, nr. 733).

Tot slot kan een gedetineerde in aanmerking komen voor re-integratieverlof voor *extramurale arbeid*, waarbij gedetineerden overdag buiten de inrichting werken of een opleiding volgen ten behoeve van werk en 's nachts in de inrichting verblijven. Op deze manier kunnen deze gedetineerden vanuit een gecontroleerde omgeving gericht werken

aan hun re-integratie. Met deze extramurale arbeid kunnen gedetineerden belangrijke ervaring opdoen, waarmee zij een betere uitgangspositie krijgen om na detentie een betaalde baan te vinden, wat een belangrijke voorwaarde is voor een succesvolle re-integratie en dus het voorkomen van recidive. De mogelijkheid tot het vinden van een baan wordt versterkt door de mogelijkheid van het verkrijgen van een Beschrijving Getoond Gedrag (BGG) na afloop van extramurale arbeid. De BGG is een aanbeveling vanuit de penitentiaire inrichting, die wordt ondersteund door minimaal één externe werkplek. Voor de toekomstige werkgever is het een bewijs dat de kandidaat zich als verantwoordelijk medewerker heeft gedragen. Extramurale arbeid kan ook bestaan uit het verrichten van maatschappelijke arbeid. Daarmee doen gedetineerden iets terug voor de maatschappij.

Re-integratieverlof kan pas aan de orde zijn in de laatste fase van de detentiefasering, voorafgaande aan de deelname aan het penitentiair programma of de (voorwaardelijke) invrijheidstelling. Dit, in combinatie met de noodzaak van een in het D&R vastgelegd re-integratiedoel, draagt bij aan de geloofwaardigheid en de inzichtelijkheid van de straf en de tenuitvoerlegging. Om het kenmerkende element van de vrijheidsstraf – de fysieke vrijheidsbeneming – te behouden is het van belang dat vrijheden slechts in de laatste fase van de detentie – wanneer de re-integratiedoelstelling dominant wordt in verband met de aanstaande terugkeer van de gedetineerde in de samenleving – kunnen worden toegekend, met het oog op de verbetering van die re-integratie.

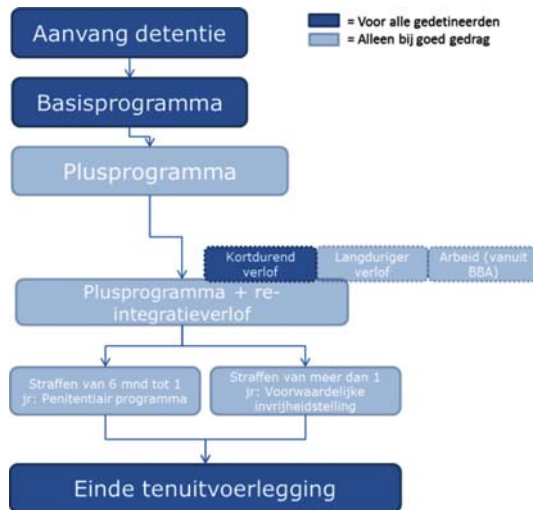
Er is sprake van een gefaseerde opbouw, die is vastgelegd in het D&R-plan. De gedetineerde kan eerst in aanmerking komen voor kortdurend verlof, bijvoorbeeld om een sollicitatiegesprek te voeren bij een externe werkgever ter voorbereiding op verlof voor extramurale arbeid. Dit kan op zijn vroegst zes maanden voorafgaand aan het moment waarop langdurend re-integratieverlof kan worden toegekend. Vervolgens kan de gedetineerde in aanmerking komen voor langdurend re-integratieverlof. Ook daarbinnen is sprake van een geleidelijke opbouw: aanvankelijk mag de gedetineerde bijvoorbeeld een keer één nacht buiten de inrichting verblijven, later twee, etc. (tot maximaal acht nachten per keer). In de laatste fase kan de gedetineerde in aanvulling daarop of in plaats daarvan ook in aanmerking komen voor verlof voor extramurale arbeid. Om naast de re-integratie van de gedetineerde recht te kunnen doen aan de kern van de vrijheidsstraf – de fysieke vrijheidsbeneming – en gelet op het gegeven dat de re-integratiedoelstelling dominant wordt richting het einde van de detentieperiode, wordt de periode waarover re-integratieverlof kan worden toegekend wel begrensd. De maximumduur is afhankelijk van het type re-integratieverlof en de duur van de opgelegde straf. Het langdurend re-integratieverlof kan niet eerder worden toegekend dan nadat de gedetineerde de helft van zijn straf heeft uitgezeten. Bij langere straffen is deze termijn ook nog in tijd gemaximeerd. Bij langdurend verlof gaat het om een termijn van maximaal twaalf maanden (straf van 6 jaar) tot 36 maanden (straf van 30 jaar) voorafgaand aan de fictieve v.i.-datum. Ook geldt een maximum voor het aantal nachten dat de gedetineerde bij elkaar opgeteld buiten de inrichting kan verblijven. Het verlof voor extramurale arbeid kan nooit eerder worden toegekend dan het moment dat er nog een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf voorafgaand aan de fictieve PP- of fictieve v.i.-datum<sup>4</sup> resteert, met een maximum van twaalf maanden voorafgaand aan die datum. Aldus wordt geborgd dat de gedetineerde, binnen een passend tijdpad, op een doelgerichte en – voor hem of haar, maar ook voor de samenleving – veilige manier kan werken aan zijn terugkeer. Met

<sup>4</sup> De datum waarop de gedetineerde voor het eerst in aanmerking komt voor een penitentiair programma of de v.i.

de verlofmogelijkheden en -termijnen ontstaat een methodiek die DJI, in samenwerking met zijn partners, waaronder de reclassering, in staat stelt om aan een persoonsgerichte terugkeer te werken.

In uitzonderlijke gevallen is het mogelijk dat kortdurend re-integratieverlof al eerder wordt verleend. Het gaat dan bijvoorbeeld om het geval dat de gedetineerde een dagbehandeling nodig heeft bij een externe zorgverlener. Met kortdurend verlof kan hij dan in staat worden gesteld die zorgverlener te bezoeken.

Bij de beslissing over re-integratieverlof wordt gekeken naar het gedrag van de gedetineerde, een risicobeoordeling en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Zie hierover paragraaf 4.



Anders dan de andere vormen van re-integratieverlof kan het kortdurend re-integratieverlof ook worden toegekend aan personen die niet zijn gepromoveerd naar een plusprogramma en niet in aanmerking komen voor een penitentiair programma of voorwaardelijke invrijheidstelling. Evenals de RSJ acht ik het van belang, ter voorkoming van recidive, om ook aan gedetineerden die niet het gewenste gedrag hebben laten zien, re-integratieactiviteiten aan te bieden. Daarom worden ook in het basisprogramma re-integratieactiviteiten aangeboden. Deze zijn erop gericht gedetineerden inzicht te laten verkrijgen in hun problematiek en hen te motiveren daarmee aan de slag te gaan. Het doel daarvan is uiteraard ook gedetineerden zodanig te motiveren dat zij uiteindelijk (alsnog) kunnen doorstromen naar een plusprogramma en in aanmerking kunnen komen voor re-integratieverlof. Maar ook wanneer gedetineerden vanwege hun gedrag niet promoveren naar een plusprogramma, kan aan hen – mits op basis van een risicobeoordeling aanvaardbaar – wel kortdurend re-integratieverlof worden toegekend. Hoewel ik hecht aan het uitgangspunt dat externe vrijheden alleen worden toegekend aan personen die goed gedrag hebben vertoond, is het voor het voorkomen van recidive van belang dat gedetineerden hun terugkeer kunnen voorbereiden, bijvoorbeeld door een huurcontract te tekenen. Zoals gezegd gaat het daarbij om verlof uitsluitend met het oog op dergelijke praktische zaken, in de laatste fase van de detentie. Het verlof duurt niet langer dan nodig is voor de desbetreffende activiteit. Deze gedetineerden zullen niet in aanmerking komen voor andere vormen van re-integratieverlof, het penitentiair programma of de v.i.

Daarnaast blijft het incidentele verlof behouden. Dat moet worden onderscheiden van re-integratieverlof. In de nieuwe situatie zal het incidentele verlof uitsluitend worden ingezet voor verlof op humanitaire gronden. Voor zover verlof nodig is ten behoeve van re-integratiedoelen, kan het (kortdurend) re-integratieverlof daarvoor worden ingezet. Bij incidenteel verlof gaat het dus in de toekomst alleen om verlof voor een bijzondere gebeurtenis in de persoonlijke levenssfeer bij te wonen, zoals de geboorte van een kind of een begrafenis. Dat verlof, dat een humanitaire achtergrond heeft, kan in beginsel aan iedere gedetineerde, in iedere fase van de detentie worden toegekend, mits aan de voorwaarden daarvoor voldaan is (zie de artikelen 21–33 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting).

De verschillende verlofmodaliteiten zijn niet geregeld op het niveau van de Pbw, maar in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting en de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. Deze regelingen zullen in de hierboven bedoelde zin worden gewijzigd.

#### *7.2 Beperkt beveiligde afdeling (BBA)*

Gedetineerden aan wie verlof voor extramurale arbeid is toegekend, kunnen worden overgeplaatst naar een beperkt beveiligde afdeling (BBA). Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Van Toorenburg c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 24 587, nr. 678), waarvoor brede steun bestond in de Tweede Kamer en waarin werd opgeroepen een (zeer) beperkt beveiligingsniveau te behouden. Zie hierover de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13 Pbw (artikel I, onder C).

### **8. Penitentiair programma (bij straffen van zes maanden tot en met een jaar)**

Gedetineerden aan wie een straf is opgelegd van ten minste zes maanden kunnen, ook onder de huidige wetgeving, in aanmerking komen voor deelname aan een penitentiair programma. Een penitentiair programma bestaat uit een samenstel van activiteiten van minimaal 26 uur per week. De activiteiten in een penitentiair programma zijn gericht op het aanleren van bepaalde sociale vaardigheden, het vergroten van de kans op arbeid na invrijheidstelling, het bieden van onderwijs, het bieden van bijzondere zorg, zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg, of geven op andere wijze invulling aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Over het algemeen is arbeid de hoofdactiviteit binnen een penitentiair programma, maar een penitentiair programma kan ook worden ingevuld door bijvoorbeeld het volgen van onderwijs of deelname aan een zorgtraject. Om welke activiteiten het gaat, zal worden afgestemd op de individuele gedetineerde. Hierover zullen afspraken worden gemaakt die worden opgenomen in het D&R-plan.

Voor een penitentiair programma komen gedetineerden alleen in aanmerking in de laatste fase direct voorafgaande aan hun invrijheidstelling. De maximale duur van het penitentiair programma is een zesde deel van de opgelegde straf.

Het penitentiair programma biedt een voorwaardelijk kader om gedetineerden geleidelijk voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving. Dit programma vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de detentiefasering bij straffen waarbij het voorwaardelijk kader van de v.i. niet beschikbaar is (straffen van (samen) een jaar of korter), maar de gedetineerde wel een langere periode (zes maanden of meer) in detentie doorbrengt. Onder de huidige wetgeving kan een gedetineerde met een opgelegde straf van meer dan een jaar zowel in aanmerking komen voor het penitentiair programma als voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dat betekent dat een gedetineerde aan wie een straf van meer dan een

jaar is opgelegd en die zich goed gedraagt, zowel gedurende maximaal een zesde deel van de opgelegde straf met het penitentiair programma naar buiten kan, als een derde van zijn straf buiten de inrichting kan verblijven in verband met de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarbij is de duur van het penitentiair programma weliswaar gemaximeerd op één jaar, maar daarvan kan worden afgeweken als de gedetineerde goed gedrag heeft laten zien, mits het penitentiair programma niet langer wordt dan een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf. Dit betekent dat met name langgestraften een aanzienlijk deel van hun vrijheidsstraf buiten de inrichting kunnen verblijven. Dit acht ik onwenselijk, te meer nu de doelen en het karakter van het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling niet wezenlijk verschillen. In beide gevallen gaat het immers om een voorwaardelijk kader waarbinnen gedetineerden zich onder toezicht in de maatschappij begeven ter voorbereiding op hun terugkeer.

Daarbij moet bedacht worden dat het penitentiair programma werd geïntroduceerd op een moment waarop nog geen sprake was van de *voorwaardelijke* invrijheidstelling, maar nog van de *vervroegde* invrijheidstelling. De vervroegde invrijheidstelling werd automatisch verleend, en er konden geen voorwaarden aan worden verbonden. Gedetineerden werden daardoor niet gestimuleerd om zich in te spannen en goed gedrag te vertonen. Het penitentiair programma voorzag daardoor destijds in een behoefte om gedetineerden te motiveren en nog enige tijd onder toezicht te kunnen stellen in een voorwaardelijk kader.<sup>5</sup> Inmiddels biedt de voorwaardelijke invrijheidstelling een dergelijk voorwaardelijk kader voor straffen langer dan een jaar. Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de v.i. (zie hieronder) wordt dit nog versterkt. Hierdoor kan de vraag worden gesteld naar de meerwaarde van het penitentiair programma in gevallen waarin ook het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling beschikbaar is. Dit geldt te meer nu het mogelijk is om succesvolle elementen van het penitentiair programma ook voor langer gestraften te behouden via het re-integratieverlof, zo wordt ook opgemerkt naar aanleiding van de adviezen van de 3RO en het OM. Vooruitlopend op de v.i. is het mogelijk re-integratieverlof toe te kennen aan een gedetineerde. Dat kan bijvoorbeeld verlof zijn om overdag buiten de inrichting te werken of om praktische zaken te regelen vooruitlopend op de terugkeer in de samenleving. Ook is het mogelijk re-integratieverlof te verlenen voor deelname aan gedragsinterventies, het gericht bezoeken van familie om te werken aan een stabiel gezinscontact, het weer opnieuw invulling leren geven aan een opvoedingsrol binnen het gezin, voor ambulante zorg of voor het volgen van een opleiding of werken buiten de inrichting. In principe is het mogelijk om ambulante zorg binnen de inrichtingen, via de inkoop van overige forensische zorg, te verlenen. Daar waar de in verband met de specifieke problematiek van de gedetineerde noodzakelijke ambulante zorg niet in detentie beschikbaar is, kan re-integratieverlof worden verleend voor dat doel. Op deze wijze kunnen de positieve elementen van het penitentiair programma (werken buiten de inrichting, het volgen van zorgtrajecten) ook voor langer gestraften worden behouden in de fase voorafgaand aan de v.i.

Daarom stel ik voor het penitentiair programma te reserveren voor gedetineerden die op basis van de duur van hun straf (korter dan een jaar) niet in aanmerking komen voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarmee komt de stapeling van het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling te vervallen. Tegelijkertijd vind ik het van belang dat ook voor personen met straffen van korter dan een jaar een voorwaardelijk kader bestaat waarbinnen zij onder toezicht geleidelijk kunnen terugkeren in de samenleving. Omdat het gaat om kortere straffen

<sup>5</sup> Zie de beleidsnota *Sancties in Perspectief* als bijlage gevoegd bij Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1.



– en dus korte periodes buiten de inrichting –, volstaat het kader van het penitentiair programma, waarbij de selectiefunctionaris beslist over de deelname daaraan. Daarbij wordt de grens behouden dat de gedetineerde een gevangenisstraf van minstens zes maanden moet ondergaan en dat het penitentiair programma maximaal een zesde deel van de opgelegde straf kan duren, waardoor een penitentiair programma maximaal acht weken kan duren. Deelname aan een penitentiair programma is, evenals de voorwaardelijke invrijheidstelling, alleen mogelijk direct voorafgaande aan het einde van de tenuitvoerlegging.

Alleen gedetineerden die zijn gepromoveerd naar een plusprogramma en tijdens het re-integratieverlof hebben laten zien te kunnen omgaan met externe vrijheden, komen voor een penitentiair programma in aanmerking. Evenals bij de v.i. zal het gedrag van de gedetineerde gedurende de hele detentie – en niet slechts het gedrag in de laatste periode – in aanmerking worden genomen bij de beslissing over de deelname. Daarnaast spelen ook bij de beslissing tot deelname aan een penitentiair programma, een risicobeoordeling en slachtofferbelangen een rol. Zie hierover ook paragraaf 4. Aan de deelname aan het penitentiair programma kunnen voorwaarden worden verbonden, zoals een locatie- of contactverbod. Ook nu is dit mogelijk, maar is hiervoor soms nog onvoldoende aandacht. Omdat het – mede in verband met de samenhang met de v.i. – van belang is dat dergelijke voorwaarden worden gesteld als dat nodig is, wordt deze mogelijkheid in de wet geëxpliciteerd. In de Penitentiaire maatregel zal worden opgesomd om welke voorwaarden het gaat. Hiervoor zal worden aangesloten bij de bijzondere voorwaarden die aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen worden verbonden. Dat gedragsvoorwaarden kunnen worden opgelegd betekent vanzelfsprekend ook dat het penitentiair programma kan worden beëindigd wanneer de betrokkene zich niet aan die voorwaarden houdt.

De RSJ wijst erop dat gedetineerden met een v.i.-waardige straf niet langer in aanmerking komen voor een penitentiair programma, waardoor zij langer in de inrichting verblijven. 3RO adviseert het penitentiaire programma te behouden voor straffen die in aanmerking komen voor v.i., maar het penitentiair programma voor die gevallen te maximeren op zes maanden. Zoals hierboven aan de orde kwam, is de achtergrond van deze wijziging dat het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling beide modaliteiten betreffen, waarvan de doelen en het karakter niet wezenlijk van elkaar verschillen. Het ligt daarom niet voor de hand om het penitentiair programma toe te passen bij gedetineerden met een straf waarmee zij eveneens in aanmerking kunnen komen voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dat voorkomt ook de nu in de praktijk voorkomende situatie dat aan iemand 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. Dat de v.i.-periode in bepaalde gevallen betrekkelijk kort is, zie ik niet als een reden om voor die gevallen een penitentiair programma te behouden. In die gevallen is de periode dat de gedetineerde uit de maatschappij verwijderd is geweest immers ook betrekkelijk kort geweest.

Wel zie ik in de adviezen aanleiding om als straffen aaneensluitend ten uitvoer worden gelegd, voor de deelname aan het penitentiair programma uit te gaan van de opgetelde duur van deze straffen. Dat wil zeggen dat als de gedetineerde voor een aantal kortere vrijheidsstraffen is veroordeeld, die aaneensluitend worden tenuitvoergelegd, waardoor de totale duur in detentie langer dan zes maanden wordt (maar (samen) korter dan een jaar), deelname aan een penitentiair programma mogelijk is.

## **9. Voorwaardelijke invrijheidstelling (straffen van langer dan een jaar)**

### *9.1 De huidige regeling*

De laatste stap van de detentiefasering bij vrijheidsstraffen van meer dan een jaar vormt de voorwaardelijke invrijheidstelling. De huidige v.i.-regeling is in werking getreden in 2008. De vervroegde invrijheidstelling zonder voorwaarden werd toen vervangen door een vervroegde invrijheidstelling onder voorwaarden. De v.i. van een veroordeelde diende als laatste fase van de tenuitvoerlegging van de straf bij te dragen aan de bescherming van de samenleving door vergroting van de maatschappelijke veiligheid en de vermindering van recidive. Het middel voor deze bijdrage is een invrijheidstelling van de gedetineerde waarbij de betrokkene wordt verplicht zich te houden aan algemene en eventuele bijzondere gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden, onder toezicht van de reclassering en met als stok achter de deur de hervatting van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf als betrokkene de gestelde voorwaarden niet naleeft.

Voorwaardelijke invrijheidstelling wordt van rechtswege verleend. Daarvoor is dus geen beslissing nodig. Wel beslist het openbaar ministerie of aan de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden moeten worden verbonden. Als geen v.i. dient te worden verleend, het zgn. uitstel of achterwege blijven van de v.i., moet actie worden ondernomen. Het openbaar ministerie vordert, mede gebaseerd op advies van de reclassering, DJI en soms het lokale parket, het uitstel of het achterwege blijven van v.i. De rechter beslist vervolgens over de vordering. De gronden voor uitstel of achtwege blijven van v.i. zijn wettelijk bepaald. Een belangrijke rol spelen daarbij de persoonlijke omstandigheden en het gedrag van de veroordeelde. Als de veroordeelde op grond van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens is geplaatst in een tbs-inrichting en zijn verpleging voortzetting behoeft, kan v.i. worden uitgesteld of achterwege blijven. De v.i. kan eveneens worden uitgesteld of achterwege blijven als de veroordeelde zich tijdens detentie ernstig misdraagt of zich aan de tenuitvoerlegging van de straf onttrekt of een poging daartoe doet, evenals wanneer door het stellen van voorwaarden het recidiverisico onvoldoende kan worden ingeperkt of de veroordeelde niet bereid is voorwaarden na te leven.

Momenteel komen jaarlijks ongeveer 1.100 gedetineerden in aanmerking voor v.i., en gaan er circa 1.000 daadwerkelijk met v.i. Jaarlijks worden door het openbaar ministerie ruim honderd vorderingen ingediend met het oog op het uitstellen of achterwege laten van v.i. Ongeveer driekwart van die vorderingen wordt door de rechter geheel of gedeeltelijk toegewezen.

Wanneer v.i. wordt verleend en daaraan bijzondere voorwaarden zijn verbonden, houdt de reclassering toezicht op de naleving daarvan door de veroordeelde.

Als de veroordeelde een voorwaarde niet naleeft, geldt als wettelijk uitgangspunt dat het openbaar ministerie een vordering tot herroeping indient. Daarbij is aan het openbaar ministerie enige beoordelingsruimte gelaten: indien met wijziging van de voorwaarden of met een waarschuwing kan worden volstaan, kan afgezien worden van indiening van een vordering tot herroeping. De rechter beslist over de herroeping van de v.i. Jaarlijks dient het openbaar ministerie inmiddels ruim 300 vorderingen tot herroeping van de v.i. in. Van de vorderingen tot herroeping in verband met de overtreding van bijzondere voorwaarden wordt ongeveer driekwart toegewezen. Cijfers met betrekking tot de beslissing van de rechter over vorderingen tot herroeping in verband met overtreding van de algemene voorwaarde zijn minder makkelijk te geven,

omdat in dergelijke gevallen de beslissing over herroeping meeloopt met de strafvervolgning ter zake van het nieuwe strafbare feit. Binnen het openbaar ministerie zijn de taken op het terrein van de v.i. verdeeld tussen de lokale parketten en de Centrale voorziening v.i. van het openbaar ministerie (CVv.i.). De CVv.i. is ondergebracht bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden.

## *9.2 De toepassing van de huidige regeling in de praktijk*

Bij brief van 5 juni 2018 is aan de Tweede Kamer het rapport «De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie» aangeboden (Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 104). Het rapport bevat de bevindingen van een onderzoek naar de toepassingspraktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het onderzoek is verricht door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Aanleiding hiervoor was een door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Van Oosten. Deze motie riep de regering op een onderzoek in te stellen naar de vraag of het huidige systeem van de v.i. nog voldoet en, zo nee, of het zou moeten worden aangescherpt om te voorkomen dat de v.i. *de facto* tot een automatisme verwordt (Kamerstukken II 2016/17, 34 086, nr. 35).

De belangrijkste bevindingen van de onderzoekers over de huidige toepassingspraktijk van de v.i. laten zich als volgt samenvatten.

### *V.i.-verlening / uitstel en achterwege blijven van v.i.*

- Bezien over de onderzoeksperiode van vijf jaar (2012–2016) worden er per jaar ca. 1100 veroordeelde gedetineerden die voor de v.i. in aanmerking komen, aangemeld bij het OM (de Centrale voorziening v.i.). Van dat aantal van ca. 1100 jaarlijks aangemelde gedetineerden gaat 86 tot 90%, dus zo'n 950 tot 1000 zaken, daadwerkelijk met v.i.
- Van de ingediende vorderingen tot uitstel van de v.i. is door de jaren heen 32 tot 46% volledig toegewezen, 26 tot 42% gedeeltelijk toegewezen en 20 tot 26% afgewezen. In de onderzochte jaren is het OM in 2 tot 8% van de vorderingen tot uitstel van de v.i. niet-ontvankelijk verklaard.
- Bij de beoordeling van de vorderingen tot het achterwege blijven van de v.i. zijn relatief meer vorderingen toegewezen, over de jaren heen in 48 tot 64% van de gevallen. In 12 tot 24% van de vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. volgde een afwijzing en in 15 tot 26% van de vorderingen een gedeeltelijke toewijzing. Dit laatste betekent dat de vordering tot achterwege blijven van v.i. is afgewezen en in plaats daarvan uitstel van de v.i. is verleend. Ook bij de beoordeling van de vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. is het OM over de jaren heen, met uitzondering van 2016, in 3 tot 8% van de vorderingen niet-ontvankelijk verklaard in de vordering. Over het jaar 2016 bezien werden van de 27 vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. er 15 (56%) toegewezen, 7 (26%) deels toegewezen – hetgeen betekent dat uitstel is verleend – en 5 (18%) afgewezen.

### *Opleggen bijzondere voorwaarden.*

- De praktijk laat een intensieve, frequente en gedifferentieerde toepassing van bijzondere voorwaarden zien. Het gaat daarbij om een rijke variëteit aan bijzondere voorwaarden. In de onderzoeksperiode is het aandeel van de gevallen waarin aan de v.i. bijzondere voorwaarden worden verbonden, gestegen van 61% naar ongeveer 70%. In het merendeel van de gevallen is sprake van een combinatie van bijzondere voorwaarden, met in 2016 gemiddeld drie tot vier voorwaarden per voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde. Op 1 januari 2018 waren er in totaal 2175 voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden. Bij driekwart (76%) daarvan (1643 voorwaar-

delijk in vrijheid gestelde veroordeelden) is de invrijheidstelling niet alleen aan algemene voorwaarden, maar ook aan één of meer bijzondere voorwaarden gebonden.

#### *Gemiddelde duur proeftijd*

- Het aantal dagen van de v.i.-proeftijd bij bijzondere voorwaarden vanaf de datum waarop de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid is gesteld tot de datum waarop de proeftijd van de v.i. is afgelopen, varieert over de onderzochte jaren tussen 501 en 691 dagen (grofweg anderhalf tot twee jaar). Daarbij tekenen de onderzoekers aan dat in de onderzochte jaren de duur van de proeftijd voor bijzondere voorwaarden gelijk was aan de periode waarover v.i. werd verleend terwijl de proeftijd met ingang van 1 januari 2018 voor alle v.i.-zaken minimaal op één jaar is gesteld en kan worden verlengd.

#### *Herroeping van de v.i.*

- Het totaal aantal vorderingen tot herroeping is over de jaren toegenomen, van 215 in 2012 tot 323 in 2016. Hoewel ook het aantal vorderingen in verband met de nieuwe strafzaak in die periode toenam van 127 vorderingen in 2012 tot 152 vorderingen in 2016, is de toename van de herroepingsvorderingen in verband met het overtreden van de bijzondere voorwaarden groter, te weten een verdubbeling van 88 vorderingen in 2012 naar 171 vorderingen in 2016. Er heeft zich hier ook een verschuiving voorgedaan, doordat het aandeel van de vorderingen tot herroeping vanwege het overtreden van een bijzondere voorwaarde met 53% nu groter is dan het aandeel van de vorderingen tot herroeping vanwege het overtreden van een algemene voorwaarde (47%). Hier kan een verband worden gelegd met het feit dat in diezelfde periode het aandeel van de v.i.-toezichten met bijzondere voorwaarden is toegenomen van 61% naar 70% en het aantal gestelde bijzondere voorwaarden is toegenomen van 1471 naar 2266.
- Het aandeel van de toegewezen of gedeeltelijk toegewezen vorderingen vertoont eveneens een stijgende lijn. In 2012 werd 60% van de vorderingen volledig of gedeeltelijk toegewezen. In 2016 was dat het geval bij 74% van de vorderingen tot herroeping van de v.i.
- Het aantal schorsingen is de afgelopen jaren sterk toegenomen: van 25 in 2012 tot 136 in 2016.

De onderzoekers concluderen dat de wettelijke regeling naar huidige maatstaven in hoofdlijnen adequaat is ingericht met het oog op re-integratie en speciale preventie. De wettelijke regeling voorziet in de mogelijkheid van een individuele afweging en daarmee van maatwerk. Zo wordt zij in de praktijk ook toegepast. De gronden voor uitstel en achterwege blijven van de v.i. bieden volgens de onderzoekers eveneens voldoende armslag. De wettelijke mogelijkheden van uitstel en achterwege blijven van de v.i. worden in de praktijk uitdrukkelijk ingezet met het oog op re-integratie en speciale preventie, waarbij ernaar wordt gestreefd maatwerk te leveren.

Het onderzoek leidt tot de slotsom dat het wettelijk stelsel en de praktijk ten aanzien van de uitvoering van de v.i. naar de kern genomen adequaat zijn ingericht met het oog op de gedragsbeïnvloeding van veroordeelden ten behoeve van hun re-integratie en speciale preventie. Van een automatische toepassing van de v.i. is in de praktijk geenszins sprake, aldus de onderzoekers.

Op onderdelen achten de onderzoekers enkele verbeteringen van het v.i.-stelsel aangewezen en zij doen daartoe een viertal aanbevelingen:

- Onderzoek de mogelijkheid van een wettelijke voorziening voor het stellen van voorwaarden in verband met het opheffen van de voorlopige hechtenis van de verdachte ten aanzien van wie de veroordeling nog niet onherroepelijk is.
- Betrek bij een eventuele wetswijziging de relatie van de v.i. tot de detentiefasering. Voorkom daarbij dat de instrumenten ten behoeve van detentiefasering onverkort van toepassing zijn op een veroordeelde wiens v.i. (kortstondig) is herroepen en tevens dat verworvenheden die in het kader van het penitentiair programma zijn opgebouwd en verdiend, tijdens de v.i. zonder goede grond worden teruggedraaid.
- Heroverweeg de wettelijke uitsluiting van de toepassing van de v.i. ten aanzien van gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraffen en bezie beide modaliteiten in hun onderlinge verhouding.
- Bezie in het kader van een eventuele wetswijziging de wettelijke competentieverdeling bij de v.i. nader, met in het bijzonder aandacht voor de zittende magistratuur.

Op de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers zal in de hiernavolgende toelichting op de voorstellen voor wijziging van de v.i.-regeling worden ingegaan.

### *9.3 De voorgestelde wijzigingen van de v.i.-regeling*

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling worden hierna kort weergegeven. Vervolgens zal op verschillende aspecten nader worden ingegaan. De nieuwe v.i.-regeling is van toepassing op veroordelingen tot een vrijheidsstraf die na de datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel worden uitgesproken.

- Voorwaardelijke invrijheidstelling wordt niet langer van rechtswege verleend, maar kan worden verleend op basis van een individuele beoordeling van de veroordeelde.
- De duur van de v.i.-periode is nooit langer dan twee jaar.
- De beslissing over het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling worden genomen aan de hand van drie criteria: 1) de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving; 2) de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen; 3) de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen.
- Het openbaar ministerie beslist over het verlenen en herroepen van voorwaardelijke invrijheidstelling.
- Indien geen voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend, kan de veroordeelde eenmaal verzoeken om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld.
- De veroordeelde kan bij de rechter een bezwaarschrift indienen tegen de beslissingen van het openbaar ministerie om geen voorwaardelijke invrijheidstelling te verlenen en de voorwaardelijke invrijheidstelling (gedeeltelijk) te herroepen.

In het volgende schema zijn de belangrijkste verschillen tussen de huidige regeling en de voorgestelde regeling weergegeven.

| <i>onderwerp</i>                                         | <i>v.i. nu</i>                                                                       | <i>Voorstel</i>                                          |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| verlenen v.i.                                            | van rechtswege verleend; OM vordert uitstel/achterwege blijven v.i.; rechter beslist | OM beslist; rechter kan op verzoek de beslissing toetsen |
| advisering over verlening v.i.                           | DJI en reclassering adviseren OM over uitstel/achterwege blijven v.i.                | DJI en reclassering adviseren OM over verlening v.i.     |
| vaststellen / wijzigen / opheffen bijzondere voorwaarden | OM beslist                                                                           | geen wijziging                                           |
| advisering aan OM over bijzondere voorwaarden            | DJI en reclassering                                                                  | geen wijziging                                           |
| duur v.i.-periode                                        | maximaal 10 jaar (een derde gedeelte van de maximale tijdelijke gevangenisstraf)     | maximaal 2 jaar                                          |
| toezicht op naleving voorwaarden                         | eindverantwoordelijkheid OM, feitelijk: reclassering en politie                      | geen wijziging                                           |
| snel ingrijpen bij niet naleven voorwaarden              | OM beveelt aanhouding en vordert schorsing v.i.; rechter-commissaris beslist         | OM beveelt aanhouding en beslist over herroeping v.i.    |
| herroeping v.i.                                          | OM vordert herroeping v.i.; rechter beslist                                          | OM beslist; rechter kan op verzoek de beslissing toetsen |

#### 9.4 Verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling

Een belangrijke wijziging die wordt voorgesteld is om in de v.i.-regeling meer dan nu het geval is tot uitdrukking te brengen dat sprake is van een individuele beoordeling. Daarbij komt meer aandacht voor de inzet en bereidheid van de gedetineerde om verantwoordelijkheid te dragen voor zijn terugkeer in de maatschappij. Voorwaardelijke invrijheidstelling mag geen vanzelfsprekendheid zijn, maar kan slechts aan de orde zijn als een veroordeelde aan de criteria voor het verlenen van v.i. voldoet. Hoewel verschillende adviesorganen erkennen dat verbeteringen van de huidige v.i.-regeling mogelijk zijn, wordt in verschillende adviezen, mede onder verwijzing naar het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam, de noodzaak van het niet langer van rechtswege verlenen van de v.i. betwijfeld. In de huidige praktijk wordt immers al persoonsgericht gewerkt en is geen sprake van automatische v.i.-verlening. Met deze adviezen en in lijn met de bevindingen van het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam stel ik vast dat de huidige toepassing van de v.i. al door een ontwikkeling naar meer maatwerk en een meer persoonsgerichte aanpak wordt gekenmerkt. Die ontwikkeling wordt bestendigd en verder uitgebouwd door het voorstel de v.i. niet langer van rechtswege te verlenen, maar ook bij de toekenning van v.i. voor iedere individuele gedetineerde een specifieke afweging te maken. Zoals hierboven aangegeven, blijkt in de praktijk dat bijna 90% van de gedetineerden met een v.i.-waardige straf voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Tegelijkertijd is het percentage voorwaardelijk in vrijheid gestelden aan wie bijzondere voorwaarden worden opgelegd, de afgelopen jaren gestegen van circa 60% naar ongeveer 70%. Dit laat zien dat er steeds meer aandacht is voor een individuele benadering. Binnen het huidige wettelijke systeem zijn alleen het vorderen van uitstel of afstel en het stellen van bijzondere voorwaarden individuele beslistmomenten. Als in de wet niet langer wordt uitgegaan van een systeem waarbij aan



gedetineerden «vanzelf» v.i. wordt verleend – tenzij er zwaarwegende gronden zijn om dat niet te doen – wordt het toekennen van de v.i. een op zichzelf staand beslismoment. Zo wordt beter verankerd dat voor iedere gedetineerde een individuele afweging en beslissing plaatsvindt waarin de vraag centraal staat of deze gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid kan en mag worden gesteld en onder welke voorwaarden. Zo kan het wettelijk systeem de persoonsgerichte benadering nog beter faciliteren. Deze benadering draagt ook bij aan een betere aansluiting tussen de v.i. en de rest van de detentiefasering, zoals ook aanbevolen in het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Door ook bij de v.i. uit te gaan van een beslissing ten aanzien van iedere individuele gedetineerde wordt het mogelijk om de persoonsgerichte aanpak consistentier door te voeren in de v.i. en ook dezelfde criteria te gebruiken als in de fase die daaraan voorafgaat. Op dit moment kan de v.i. alleen worden uit- of afgesteld op basis van limitatief in de wet opgesomde gronden. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin de gedetineerde een vluchtpoging heeft gedaan of ernstig wangedrag heeft getoond, zoals het plegen van een nieuw strafbaar feit of gedrag dat meermalen heeft geleid tot oplegging van een disciplinaire straf tijdens de detentie. Door af te stappen van deze opsomming en juist te kiezen voor een systeem waarbij gebaseerd op enkele criteria een beslissing wordt genomen, ontstaat meer ruimte voor persoonsgericht maatwerk.

Een belangrijke meerwaarde van deze aanpassing is bovendien dat niet slechts de afwezigheid van wangedrag, maar ook de aanwezigheid van gewenst, constructief gedrag en het meewerken aan de eigen re-integratie een belangrijke rol gaan spelen bij de verlening en invulling van een voorwaardelijke invrijheidstelling. De nadruk verschuift hiermee van het zich onthouden van onacceptabel gedrag naar het zichtbaar tonen van inzet om gedrag te veranderen en naar vermogen verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen toekomst. Dit betekent dat gedetineerden zich straks bijvoorbeeld niet alleen moeten onthouden van agressief gedrag en geweld en de regels van de inrichting netjes moeten naleven, maar dat ook wordt verwacht dat zij zich inzetten tijdens activiteiten, meewerken aan screening en bereid zijn deel te nemen aan interventies, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met hun mogelijkheden.

Het onderhavige wetsvoorstel bouwt dus voort op elementen die nu al belangrijke uitgangspunten zijn bij de tenuitvoerlegging van straffen en vormt daarmee ook op onderdelen een codificatie van de huidige praktijk, zoals het CJIB terecht heeft opgemerkt in zijn advies.

Ook sluit de voorgestelde wijziging van het wettelijke uitgangspunt beter aan bij de regeling in de ons omringende landen. In *Duitsland* kan voorwaardelijke invrijheidstelling worden verleend, maar alleen wanneer dit kan worden verantwoord met het oog op de veiligheidsbelangen van de samenleving. Bij de beslissing dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met de persoonlijkheid van de veroordeelde, zijn verleden, de omstandigheden van zijn daad, het belang van het bij recidive bedreigde rechtsgoed, het gedrag van de veroordeelde persoon tijdens de tenuitvoerlegging, zijn levensomstandigheden en het effect dat de v.i. naar verwachting op hem zal hebben (par. 57 van het Duitse Wetboek van Strafrecht). Het verlenen van v.i. geschiedt in Duitsland niet van rechtswege, maar op basis van individuele besluitvorming.

In *België* kan voorwaardelijke invrijheidstelling worden toegekend voor zover er geen tegenaanwijzingen bestaan waaraan niet tegemoet kan worden komen door het opleggen van bijzondere voorwaarden. Deze tegenaanwijzingen hebben betrekking op de afwezigheid van vooruitzichten op sociale reclassering van de veroordeelde, het risico van het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten, het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zal lastigvallen, de houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers en de door de veroordeelde geleverde

inspanningen om schade te vergoeden, rekening houdend met de vermogenssituatie van de veroordeelde (artikel 47 van de Wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten). Anders dan de NOvA in zijn advies lijkt te veronderstellen, is het verlenen van v.i. in België een gunst, waarbij geen vaste datum kan worden vastgesteld waarop een gedetineerde vrijkomt. Ook in België moet de gedetineerde v.i. verdienen.<sup>6</sup>

In *Frankrijk* kan aan veroordeelden voorwaardelijke invrijheidstelling worden verleend als zij serieuze pogingen doen op het gebied van maatschappelijke re-integratie en de invrijheidstelling ook nodig is voor bijvoorbeeld de uitoefening van een beroepsactiviteit, een stage of een tijdelijke baan of voor het volgen van een (beroeps)opleiding. Daarnaast zijn pogingen van veroordeelden om de schade van slachtoffers te vergoeden relevant (artikel 729 van het Franse Wetboek van Strafvordering). Ook in *Franrijk* is derhalve geen sprake van het van rechtswege verlenen van v.i.

Omdat de v.i. niet meer van rechtswege wordt verleend, is het nodig om een instantie met de beslissing over het verlenen van v.i. te belasten. Ik stel voor om de beslissing tot toelating tot de v.i. in het nieuwe stelsel bij het openbaar ministerie te beleggen. Onder de huidige regeling beslist het openbaar ministerie over het vaststellen van bijzondere voorwaarden en dient het zo nodig een vordering tot uitstel of achterwege blijven van v.i. in bij de rechter. Daarmee heeft het openbaar ministerie kennis en ervaring met het nemen van beslissingen over de v.i. en is het een voor de hand liggende keuze om over het verlenen van v.i. te beslissen. Dit sluit ook goed aan bij de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden zoals die is voorzien in de voornoemde Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Op grond van die wet gaat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen over van het openbaar ministerie naar de verantwoordelijke bewindspersoon op het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het openbaar ministerie houdt daarbij echter tijdens de tenuitvoerleggingsfase bepaalde bevoegdheden en mogelijkheden om de wijze van tenuitvoerlegging te beïnvloeden. De magistratelijke taken van het openbaar ministerie in het kader van de tenuitvoerlegging omvatten ook het vaststellen van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals in de memorie van toelichting bij de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is aangegeven. Hierbij is gewezen op de samenhang met het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden door het openbaar ministerie en de gevolgen voor de veroordeelde indien gestelde voorwaarden worden overtreden. Voorts

<sup>6</sup> Zie de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 7 maart 2017 (zaak-/rolnummer: C/09/525044/KG ZA 17-44), waarin de rechtbank onder meer het volgende opmerkt: «Uit de informatie over de v.i.-regeling in België blijkt echter dat deze v.i.-regeling een gunst is, waarbij geen vaste datum voorop kan worden gesteld waarop een gedetineerde vrijkomt. [...] [Eiser] heeft naar voorlopig oordeel onvoldoende aannemelijk gemaakt dat hij na het uitzitten van een derde deel van zijn straf daadwerkelijk in vrijheid zal worden gesteld. Immers, anders dan [eiser] kennelijk meent, komt een veroordeelde in België, in het geval dat hij is veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan drie jaar, na een derde deel van zijn straf slechts *in aanmerking* voor voorwaardelijke invrijheidstelling, maar dit betekent geenszins dat daarvan automatisch sprake is. De betrokkene dient de gunstigere regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling te «verdienen» door zijn gedrag tijdens de detentie en hij dient een verzoek tot toepassing van die gunstigere regeling voor te leggen aan de rechter. Deze rechter van de strafuitvoeringsrechtbank zal op dat moment beoordelen of en zo ja, wanneer de veroordeelde vrij zal komen. [...] Daarbij is het ook in België geen standaardsituatie dat gedetineerden direct na het uitzitten van een derde deel van de straftijd in vrijheid worden gesteld. [...] Ook uit navraag van [de Dienst Justitiële Inrichtingen] bij de bevoegde instanties in België blijkt dat toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling na een derde strafdeel allerminst vaststaat en veeleer uitzondering is.»

was hierbij van belang dat het onderdeel van het openbaar ministerie dat het stellen en wijzigen van deze bijzondere voorwaarden verzorgt, de CVv.i., goed functioneert (Kamerstuk II 2014/15, 34 086, nr. 3, blz. 33). Voor het maken van een goede afweging tussen de betrokken belangen door het openbaar ministerie zijn naast het advies van de directeur van de penitentiaire inrichting (DJI) ook het advies en de risicobeoordeling door de reclassering, informatie van slachtoffers, nabestaanden of andere relevante personen, zoals kinderen van de gedetineerde, en eventueel het advies van het lokaal parket van belang. De reclassering betreft bij de advisering over de v.i. en de op te leggen voorwaarden ook de visie van de gedetineerde daarop. Deze advisering garandeert dat het openbaar ministerie over de informatie beschikt die nodig is om de genoemde afweging te kunnen maken. Het CJIB draagt zorg voor het verzamelen van alle benodigde informatie voor het openbaar ministerie. Ook informatie van het AICE, onderdeel van het CJIB, over een eventuele betalingsregeling om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden, kan in de besluitvorming worden betrokken. De directeur van de penitentiaire inrichting neemt in zijn advies op of, en zo ja onder welke voorwaarden, verlopen en vrijheden zijn verleend tijdens detentie, en hoe deze zijn verlopen. Daar waar gedurende de detentie, in het bijzonder de verlopen en vrijheden, sprake is (geweest) van reclasseringsbegeleiding, neemt de reclassering het verloop hiervan mee in zijn advies. Deze werkwijze ten behoeve van het vaststellen van bijzondere voorwaarden kan voor de beslissing van het openbaar ministerie om al dan niet v.i. te verlenen worden gehandhaafd.

Ten behoeve van de beslissing van het openbaar ministerie over de v.i.-verlening zal het OM een adviescollege instellen. Dit adviescollege opereert onder coördinatie van het openbaar ministerie en zal – naast een lid van het openbaar ministerie – uit een aantal onafhankelijke (gedrags)deskundigen bestaan. Te denken valt aan een psycholoog, een psychiater, een victimoloog en/of een deskundige met specifieke kennis met betrekking tot de kenmerken van een zaak. Het adviescollege zal advies uitbrengen in met name zware en complexe zaken over zowel de toekenning van de v.i. als de eventueel hieraan te verbinden bijzondere voorwaarden. Daarmee kan dit adviescollege bijdragen aan een succesvolle verbinding tussen (de vrijheden en daarbij behorende voorwaarden die worden toegekend tijdens) de detentiefase en de v.i.-periode. De inbreng van onafhankelijke experts buiten het juridische domein draagt bij aan een zoveel mogelijk geobjectiveerde beoordeling van de persoon van de verdachte in relatie tot het delict waarvoor hij is veroordeeld. Hiermee wordt een extra waarborg ingericht om tot een breed gedragen en verdiepend oordeel te komen, juist in die zaken die extra voorzorgsmaatregelen vergen. Het adviescollege baseert zijn advies op rapportages van de betrokken instanties (DJI, reclassering en eventueel het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie), en actuele informatie ten aanzien van de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, zoals eventuele kinderen van de gedetineerde. Het eerst aanvragen en afwachten van een advies zou in herroepingszaken ten koste gaan van het gewenste snelle optreden. Voor de goede orde merk ik daarom op dat het adviescollege geen rol krijgt bij de herroeping van de v.i. De RSJ heeft in zijn advies gevraagd of het advies van het adviescollege bindend is. Dit zal niet het geval zijn. Het is immers het OM dat beslissingsbevoegd is over verlening van de v.i. en de te stellen voorwaarden. Indien hiertoe aanleiding bestaat, kan dus gemotiveerd van het advies worden afgeweken.

Nu wordt voorgesteld de voorwaardelijke invrijheidstelling niet langer van rechtswege te verlenen, is er geen noodzaak meer voor een regeling inzake het uitstellen of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling. Op grond van de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling komen

veroordeelden alleen in aanmerking voor v.i. als zij voldoen aan de gestelde criteria. Als dit niet het geval is op het moment dat volgens de wet voorwaardelijke invrijheidstelling op zijn vroegst mogelijk zou zijn, wordt geen voorwaardelijke invrijheidstelling verleend, maar eventueel op een later tijdstip wanneer de veroordeelde wel aan alle criteria voldoet. In dit licht is aan een regeling betreffende het uitstellen of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling geen behoefte meer en kunnen de (huidige) artikelen 15d tot en met 15f Sr vervallen. Wel blijven de gronden voor het uitstellen of achterwege blijven van v.i. in materiële zin behouden doordat zij een rol spelen bij de beslissing over het verlenen van v.i. Dit geldt ook voor de categorie veroordeelden tot gevangenisstraf die is geplaatst in een tbs-inrichting op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijk stoornis van de geestvermogens. Onder de huidige regeling is dit een grond voor het uitstellen of achterwege laten van v.i. In de voorgestelde regeling is dit op zich niet anders. Zolang de veroordeelde is geplaatst in een tbs-inrichting en zijn verpleging voortzetting behoeft, is het verlenen van v.i. niet aan de orde. Mocht de veroordeelde worden teruggeplaatst in een gevangenis, dan kan hij alsnog in aanmerking komen voor v.i. In de omstandigheid dat de veroordeelde niet is teruggeplaatst, maar de behandeling ook extramuraal zou kunnen worden voortgezet, kan worden overwogen om toch v.i. te verlenen. In dit licht is, mede gelet op het advies van het OM, afgezien van het aanvankelijke voornemen om veroordeelden tot gevangenisstraf die zijn geplaatst in een tbs-inrichting, categorisch van v.i.-verlening uit te sluiten.

Indien het openbaar ministerie heeft besloten om geen voorwaardelijke invrijheidstelling te verlenen, kan de veroordeelde na ten minste zes maanden een verzoek doen aan het openbaar ministerie om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. De omstandigheden die ertoe hebben geleid om geen v.i. te verlenen, kunnen immers wijzigen. Als de veroordeelde kan aantonen dat hij inmiddels wel aan de criteria voor het verlenen van v.i. voldoet, kan het openbaar ministerie alsnog v.i. verlenen. De termijn van zes maanden geeft de veroordeelde voldoende tijd om ervoor te zorgen dat hij alsnog aan de criteria voor het verlenen van v.i. voldoet, maar niet zo lang dat geen betekenisvolle v.i.-periode meer resteert.

Om te voorkomen dat veroordeelden kansloze verzoeken doen, is het aantal keren dat een veroordeelde kan verzoeken om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld, beperkt tot éénmaal. Dit dwingt de veroordeelde ertoe goed na te denken over het moment waarop het verzoek de meeste kans van slagen heeft. Na ontvangst van het verzoek heeft het openbaar ministerie maximaal twee maanden de tijd om een beslissing te nemen. Deze termijn geeft het openbaar ministerie voldoende gelegenheid om, mede aan de hand van de adviezen van de directeur van de penitentiaire inrichting waar de veroordeelde verblijft en van de reclassering, een goed onderbouwde beslissing te nemen.

#### *9.5. De maximale duur van de v.i.-periode*

Op grond van de huidige regeling heeft ook voor langdurige gevangenisstraffen de v.i.-periode een duur van een derde gedeelte van de opgelegde straf. Van een gevangenisstraf van bijvoorbeeld 12 jaar hoeft in beginsel maar 8 jaar te worden uitgezeten, waarna de veroordeelde gedurende een periode van 4 jaar voorwaardelijk in vrijheid verkeert. Van een gevangenisstraf van 18 jaar hoeft maar 12 jaar te worden uitgezeten, gevolgd door een v.i.-periode van 6 jaar. Van de maximale tijdelijke gevangenisstraf, 30 jaar, moet 20 jaar worden uitgezeten, gevolgd door een v.i.-periode van 10 jaar. De regering vindt het onwenselijk dat iemand die is veroordeeld voor een ernstig misdrijf een aanmerkelijk gedeelte van zijn vrijheidsstraf, dat kan oplopen tot tien jaar, niet in een gevangenis ondergaat. Een (te) groot

verschil tussen de opgelegde en de ten uitvoer gelegde straf tast de geloofwaardigheid en inzichtelijkheid van de tenuitvoerlegging aan en ondermijnt het rechtvaardigheidsgevoel. Bovendien doen lange periodes die buiten de inrichting kunnen worden doorgebracht af aan de kern van de gevangenisstraf, de fysieke vrijheidsbeneming. De strafexecutie waarbij een groter deel van een langdurige gevangenisstraf daadwerkelijk in de gevangenis wordt doorgebracht, draagt bij aan de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel. Daarom vindt de regering dat de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht en de opgelegde straf weer meer met elkaar overeen moeten komen.

Daar komt bij dat het voor het realiseren van de doelstellingen van de voorwaardelijke invrijheidstelling de thans mogelijke lange v.i.-periodes ook niet nodig zijn. Het werken aan gedragsverandering tijdens de detentie en een goed voorbereide, geleidelijke en begeleide terugkeer in de samenleving dragen onmiskenbaar bij aan recidivevermindering. Een periode van twee jaar zal echter over het algemeen voldoende zijn om gedetineerden die buiten de inrichting verblijven te begeleiden en onder toezicht te laten oefenen met herkregen vrijheden. Deze termijn sluit aan bij de gemiddelde duur van de proeftijd van anderhalf tot twee jaar, zoals hierboven bij de bevinding van het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam aangegeven.

Ook is het zo dat in de praktijk de intensiteit van het reclasseringstoezicht over het algemeen afneemt tijdens de proeftijd. Dit is een duidelijke aanwijzing dat een langere proeftijd lang niet in alle gevallen nodig is. Zeker nu er gedurende de detentieperiode, voorafgaande aan v.i., ook geruime tijd is om bijvoorbeeld in het kader van detentiefasering aan gedragsverandering en re-integratie te werken.

Op het voorstel om de v.i.-periode te maximeren op twee jaar wordt in de adviezen verschillend gereageerd. In een aantal adviezen wordt de vraag gesteld waarom voor een periode van twee jaar is gekozen en wordt aangegeven dat juist personen die ernstige misdrijven hebben begaan langer dan twee jaar zouden moeten worden gecontroleerd en begeleid na hun invrijheidstelling. In enkele adviezen wordt opgemerkt dat de termijn van twee jaar willekeurig is gekozen en een wetenschappelijke onderbouwing ontbeert.

Wat betreft het laatste punt wijs ik erop dat de regering geen wetenschappelijke onderzoeken bekend zijn op basis waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat personen die langdurig zijn gedetineerd (meer dan zes jaar) na hun invrijheidstelling standaard ten minste vier, zes, acht of zelfs tien jaar onder toezicht zouden moeten staan met het oog op een succesvolle re-integratie in de samenleving. Dergelijke onderzoeken worden in de ontvangen adviezen ook niet vermeld.

Hoewel er meer landen zijn waar v.i. kan worden verleend na het ondergaan van twee derde gedeelte van de straf, is dat allerm minst het enige v.i.-tijdstip dat voorkomt. Verschillende landen kennen gedifferentieerde v.i.-tijdstippen waarbij, afhankelijk van verschillende factoren, v.i. wordt verleend na het ondergaan van bijvoorbeeld driekwart, vier vijfde of vijf zesde gedeelte van de straf (Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Portugal, Spanje) en er zijn ook landen waar strafkorting kan worden verdiend met arbeid of goed gedrag (Spanje, Frankrijk). De bestaande praktijk in verschillende landen laat derhalve geen algemeen geldende conclusies toe over het tijdstip waarop veroordeelden (voorwaardelijk) in vrijheid kunnen worden gesteld en over de duur die de v.i.-periode zou moeten hebben. In dit licht onderschrijf ik ook niet de opmerking in het advies van de RSJ dat de voorgestelde maximale v.i.-periode gevolgen zou hebben voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen binnen Europa. Bij een dergelijk overdracht aan Nederland kan immers rekening worden gehouden met het tijdstip van v.i. in het land van veroordeling (artikel 15, zevende lid, Sr). Die mogelijkheid blijft in de hier voorgestelde v.i.-regeling behouden.

De keuze voor een maximering van de v.i.-periode op twee jaar is ingegeven door de wens een balans te vinden tussen enerzijds het uitgangspunt in de bestaande regeling dat v.i. kan worden verleend na het ondergaan van twee derde gedeelte van de gevangenisstraf en anderzijds de door de regering noodzakelijk geachte geloofwaardigere verhouding tussen de opgelegde gevangenisstraf en de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht.

Daar komt bij dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen de v.i.-periode – het deel van de straf dat niet ten uitvoer wordt gelegd door toepassing van de v.i. – en de proeftijd – de periode waarin toezicht kan worden gehouden op de aan v.i. gekoppelde voorwaarden. De v.i.-periode en de duur van de proeftijd hoeven niet altijd gelijk te zijn. Zo kan een proeftijd bijvoorbeeld worden verlengd als blijkt dat langer toezicht nodig is (artikel 15c, derde lid, Sr). Overigens wordt niet pas gedurende de v.i. begonnen met het werken aan zowel gedragsverandering als re-integratie. Zoals eerder aangegeven kunnen gedetineerden al vanuit detentie én in het kader van het re-integratieverlof gericht en stapsgewijs werken aan hun terugkeer. Als uitgangspunt kan een periode van maximaal twee jaar toezicht en begeleiding dan ook volstaan. In het geval langdurig(er) toezicht, begeleiding en/of behandeling vereist is, kan toepassing worden gegeven aan de wettelijke mogelijkheden, zoals de verlenging van de proeftijd en de zogenoemde gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende toezichtsmaatregelen van de Wet langdurig toezicht of bijvoorbeeld een rechterlijke machtiging op basis van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (als sprake is van gevaar dat voortkomt uit een aanwezige geestesstoornis).

De RSJ meent in zijn advies dat de maximering van de v.i.-periode in strijd is met het eerder door de regering ingenomen standpunt in de memorie van toelichting bij de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking dat de recidivecijfers aantonen dat de huidige toezichthoudende kaders, waaronder de proeftijd bij de voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke invrijheidstelling en de tbs met voorwaarden, en in het bijzonder de termijn gedurende welke binnen deze kaders toezicht op betrokkene kan worden gehouden, niet afdoende zijn (Kamerstukken 2013/14, 33 816, nr. 3). De regering ziet hierin geen tegenstrijdigheid. De voornoemde opmerking had een algemene strekking en was niet beperkt tot de situatie waarin een langdurige gevangenisstraf (meer dan zes jaar) is opgelegd. In beginsel kan een v.i.-periode (en daarmee een proeftijd) van twee jaar volstaan, maar bijvoorbeeld in geval van veroordeelden voor ernstige misdrijven als zedendelicten en zware geweldsdelicten die na een lange detentie voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, kan er een noodzaak zijn om uit het oogpunt van maatschappelijke veiligheid en een verantwoorde re-integratie langer toezicht te houden en hem langer te begeleiden. De rechter kan dan op vordering van het OM de proeftijd verlengen. En de rechter kan de tenuitvoerlegging van een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking bevelen, mits deze bij het vonnis is opgelegd. Het OM en Tbs Nederland vroegen aandacht voor artikel 42 van de Penitentiaire maatregel (Pm). Op grond van die bepaling wordt een gedetineerde aan wie eveneens de maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege («tbs») is opgelegd, overgeplaatst naar een tbs-instelling op het moment dat «het ten uitvoer te leggen gedeelte van de gevangenisstraf» is ondergaan. Dit betekent dat deze gedetineerden in beginsel op de v.i.-datum worden overgeplaatst naar een tbs-instelling. In het advies van het OM wordt opgemerkt dat de gewijzigde v.i.-regeling tot gevolg heeft dat personen aan wie een straf van meer dan zes jaar is opgelegd, pas later worden overgeplaatst. Naar het oordeel van de regering biedt het tweede lid van artikel 42 Pm een voldoende oplossing voor die gevallen waarin het wenselijk is om een gedetineerde eerder over te plaatsen. Dat artikellid maakt het immers



mogelijk om onder andere wanneer de rechter dat heeft geadviseerd of wanneer daarvoor dringende medische redenen aanwezig zijn, de gedetineerde eerder over te plaatsen. Daarmee is maatwerk mogelijk. In aanvulling daarop wijs ik op de mogelijkheden die er zijn om al tijdens de detentie met een (psychiatrische) behandeling te starten. Gedetineerden kunnen daartoe onder andere in een van de penitentiair psychiatrische centra (PPC) worden geplaatst. De oprichting van de PPC's was een belangrijke aanleiding om in 2010 artikel 42 Pm vast te stellen zoals dat thans luidt. Dat gedetineerden die eerder dan de v.i.-datum worden overgeplaatst naar een tbs-instelling niet in aanmerking kunnen komen voor verlof voorafgaande aan de eigenlijke v.i.-datum (zie artikel 2, vijfde lid, van de Verlofregeling TBS), zie ik niet als een bezwaar, maar acht ik in lijn met de voorgestelde regeling.

In het licht van het voorgaande stel ik daarom voor, conform het Regeerakkoord, om de v.i.-periode te handhaven op een derde gedeelte van de opgelegde straf, maar daarbij de maximale duur te beperken tot twee jaar. Dit heeft gevolgen voor gevangenisstraffen van meer dan zes jaar. In het volgende schema wordt dit inzichtelijk gemaakt.

|                           | <i>huidige regeling</i> |              | <i>voorgestelde regeling</i> |                            |
|---------------------------|-------------------------|--------------|------------------------------|----------------------------|
|                           | v.i. na                 | v.i. periode | v.i. mogelijk na             | maximale duur v.i. periode |
| opgelegde gevangenisstraf |                         |              |                              |                            |
| 3 jaar                    | 2 jaar                  | 1 jaar       | 2 jaar                       | 1 jaar                     |
| 6 jaar                    | 4 jaar                  | 2 jaar       | 4 jaar                       | 2 jaar                     |
| 9 jaar                    | 6 jaar                  | 3 jaar       | 7 jaar                       | 2 jaar                     |
| 12 jaar                   | 8 jaar                  | 4 jaar       | 10 jaar                      | 2 jaar                     |
| 15 jaar                   | 10 jaar                 | 5 jaar       | 13 jaar                      | 2 jaar                     |
| 18 jaar                   | 12 jaar                 | 6 jaar       | 16 jaar                      | 2 jaar                     |
| 24 jaar                   | 16 jaar                 | 8 jaar       | 22 jaar                      | 2 jaar                     |
| 30 jaar                   | 20 jaar                 | 10 jaar      | 28 jaar                      | 2 jaar                     |

Uit cijfers van de DJI blijkt dat jaarlijks ongeveer honderd personen worden bestraft met een gevangenisstraf van zes jaar of meer.

In het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam en in de adviezen van de Rvdr, de NOvA, de 3RO, de RSJ en het OM wordt ervoor gewaarschuwd dat het beperken van de v.i.-periode tot twee jaar kan leiden tot calculerend gedrag bij langgestraften, in de zin dat gedetineerden niet meer meewerken aan de v.i. en het strafresistant uitzitten om daarmee de eventuele verlenging van de v.i.-proeftijd en daarmee gepaard gaande langdurige reclasseringsbemoeienis te ontlopen. Ik vind dit een belangrijk signaal. Ik begrijp de gemaakte opmerkingen in de adviezen hierover zo dat dit te maken heeft met de mogelijkheden van langdurig toezicht, zoals die met de Wet langdurig toezicht zijn ingevoerd. De ontwikkelingen in de praktijk op dit punt zal ik nauwgezet blijven volgen en meenemen in de evaluatie van die wet. In algemene zin lijkt de vraag gerechtvaardigd of veel gedetineerden zich bewust zodanig zullen gedragen dat van v.i.-verlening geen sprake zal kunnen zijn en dit ook daadwerkelijk tot het eind van hun straf volhouden. Niet alleen zou dat twee jaar langer verblijf in de gevangenis betekenen – en twee jaar vrijheidsbeneming is allerm minst een verwaarloosbare periode – het kan ook betekenen dat vanwege dat gedrag betrokkene niet of vrijwel niet in aanmerking komt voor

extramuraal verlof. Hier komt bij dat over de verlenging van de v.i.-proeftijd wordt beslist door de rechter op vordering van het OM. Zowel het OM als de rechter zal daarbij, zo blijkt (ook) uit de tot nu toe door de rechter toe- en afgewezen OM-vorderingen die strekken tot verlenging, steeds afwegen of een verlenging van de proeftijd noodzakelijk en proportioneel is. De verlenging van de proeftijd is daarmee een mogelijkheid, maar geen automatisme.

#### *9.6 Herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling*

In de thans voorgestelde regeling wordt v.i. niet meer van rechtswege verleend. Het uitgangspunt van de nieuwe regeling is dat een opgelegde vrijheidsstraf in beginsel volledig dient te worden uitgezeten, maar dat veroordeelden in aanmerking kunnen komen voor v.i., mits zij aan de gestelde criteria voldoen. Zou met betrekking tot het huidige stelsel nog beargumenteerd kunnen worden dat er weliswaar geen recht op v.i. bestaat, maar er wel een hoge mate van waarschijnlijkheid is dat voorwaardelijke invrijheidstelling zal plaatsvinden, in het nieuwe stelsel staat niet op voorhand vast dat een veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid zal worden gesteld. Dit roept de vraag op of met een dergelijke wijziging van het wettelijk uitgangspunt de rechter nog zou moeten beslissen over de herroeping van de v.i. als de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft. De beslissing tot herroeping heeft weliswaar tot gevolg dat de veroordeelde weer wordt ingesloten in de gevangenis, maar dat gebeurt volledig binnen de kaders van de door de rechter opgelegde gevangenisstraf. Er is dus geen sprake van een nieuwe detentietitel, maar van hervatting van de detentie ter uitvoering van de door de rechter opgelegde straf. Een noodzaak om de beslissing tot herroeping bij de rechter te leggen is er in dit licht niet. Artikel 113 van de Grondwet bepaalt dat een straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechterlijke macht kan worden opgelegd. Daaraan wordt voldaan. De beslissing tot herroeping strekt immers niet verder dan tot de tenuitvoerlegging van de al door de rechter opgelegde straf. Artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bepaalt dat een ieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure in een aantal gevallen, waaronder de rechtmatige detentie na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter. De detentie voorafgaand aan eventuele voorwaardelijke invrijheidstelling is gebaseerd op de door de rechter uitgesproken veroordeling tot vrijheidsstraf. Op de autoriteiten die belast zijn met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen rust naar de huidige en toekomstige stand van het recht (de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) de verplichting tot volledige tenuitvoerlegging (zie Hoge Raad 1 februari 1991, NJ 1991/413). Alleen als de wet daar uitdrukkelijk in voorziet, kan van de tenuitvoerlegging van een deel van de opgelegde straf worden afgezien, volgens de in de wet daarvoor gestelde randvoorwaarden. De v.i.-regeling is een dergelijke wettelijke regeling, die toestaat dat een deel van de door de rechter opgelegde straf niet ten uitvoer wordt gelegd, mits de veroordeelde de aan de invrijheidstelling verbonden voorwaarden in acht neemt. Leeft de veroordeelde de voorwaarden niet na, dan vervalt daarmee op zich de grondslag voor het in vrijheid verkeren van de veroordeelde en zal in de regel worden overgegaan tot de verdere tenuitvoerlegging van de straf. De tenuitvoerlegging komt aan een einde op het moment dat de door de rechter opgelegde straf volledig is uitgezeten. De regering zijn geen uitspraken op grond van het EVRM bekend die ertoe zouden dwingen dat de beslissing tot herroeping van v.i. door de rechter zou moeten worden genomen. Ook in de regeling van de taakstraf is voorzien in de beslissing van het openbaar ministerie tot toepassing van vervangende hechtenis indien een

taakstraf niet of niet naar behoren is verricht (artikel 22g Sr). In de gevallen dat een veroordeelde in vrijheid verkeert omdat hij deelneemt aan een penitentiair programma beslist de DJI over de beëindiging van die deelname indien daartoe aanleiding bestaat, met als gevolg dat betrokkene weer wordt ingesloten in de gevangenis.

Ik stel daarom voor het openbaar ministerie te belasten met de beslissing tot herroeping van de v.i. Deze verantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie past goed bij de magistratelijke taken van het openbaar ministerie in de tenuitvoerlegging, waarop ik hierboven al inging. Als beslisser over het verlenen van v.i. en steller van bijzondere voorwaarden is het openbaar ministerie bij uitstek in staat om af te wegen of de veroordeelde de voorwaarden niet heeft nageleefd en de v.i. moet worden herroepen. Wel is het aangewezen om te voorzien in de mogelijkheid voor de veroordeelde om de beslissing van het openbaar ministerie te laten toetsen door de rechter. In de volgende paragraaf ga ik daarop nader in. Het voorstel om het openbaar ministerie te belasten met de beslissing tot herroeping brengt mee dat de gronden voor herroeping ten opzichte van de bestaande regeling enigszins moeten worden aangepast. In de huidige regeling kan een beslissing over de herroeping van v.i. vanwege het niet naleven van de algemene voorwaarde – de veroordeelde heeft een nieuw strafbaar feit begaan – worden genomen bij de behandeling van de strafzaak voor dat nieuwe strafbare feit. Verklaart de rechter het nieuwe strafbare feit bewezen, dan kan tegelijkertijd de v.i. worden herroepen vanwege het niet naleven van de algemene voorwaarde. In de thans voorgestelde regeling beslist niet de rechter, maar het openbaar ministerie over de herroeping van v.i. De koppeling tussen de beslissing over herroeping van de v.i. door het openbaar ministerie en de schuldvaststelling door de rechter in het kader van de (nieuwe) strafzaak ligt dan niet meer voor de hand. Voorgesteld worden daarom de volgende twee gronden voor de herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling: 1) er bestaan ernstige redenen voor het vermoeden dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd; 2) de veroordeelde heeft een bijzondere voorwaarde niet nageleefd. Voor de herroeping van v.i. in verband met het niet naleven van de algemene voorwaarde is niet (meer) vereist dat de rechter heeft vastgesteld dat betrokkene een (nieuw) strafbaar feit heeft gepleegd. Het volstaat dat er een ernstige verdenking bestaat van het begaan van een (nieuw) strafbaar feit. De mate van verdenking die voldoende is om iemand als verdachte aan te merken is in dit verband niet genoeg. Het moet gaan om een ernstige verdenking, vergelijkbaar met de ernstige bezwaren die de toepassing van voorlopige hechtenis rechtvaardigen.

Indien de zaak betreffende het nieuwe strafbare feit eindigt zonder oplegging van een straf of maatregel, bijvoorbeeld doordat betrokkene wordt vrijgesproken, dan is daarmee achteraf de herroeping van de v.i. onterecht geweest. De betrokkene kan hiervoor op grond van het voorgestelde artikel 15i Sr schadevergoeding vragen.

Voor de herroeping van v.i. in verband met het niet naleven van een bijzondere voorwaarde volstaat dat het openbaar ministerie constateert dat een bijzondere voorwaarde niet is nageleefd.

### *9.7 Rechtsbescherming*

Tegen de beslissing van het openbaar ministerie om geen v.i. te verlenen, de beslissing om v.i.-verlening uit te stellen en de beslissing om de v.i. te herroepen wordt voor de veroordeelde de mogelijkheid opengesteld om een bezwaarschrift in te dienen bij de rechtbank. Zoals ook thans het geval is, staat tegen de beslissing om bijzondere voorwaarden aan de v.i. te verbinden, geen rechtsmiddel open.

De rechtbank onderzoekt of het openbaar ministerie bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen.

Het is dus niet aan de rechtbank om tot een geheel nieuwe afweging van de betrokken belangen te komen, maar beoordeeld dient te worden of het openbaar ministerie in zijn afweging van de betrokken belangen tot een redelijke beslissing is gekomen, een zogeheten marginale toets. Anders dan de Raad voor de rechtspraak in zijn advies veronderstelt, wordt in de taakstrafregeling (artikel 22g Sr) geen ruimer kader geboden voor de beoordeling van het bezwaar dan het hier voorgestelde toetsingscriterium. In artikel 22g, eerste lid, Sr, is immers bepaald dat indien de taakstraf niet of niet naar behoren is verricht, vervangende hechtenis wordt toegepast, tenzij dit «wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich na het opleggen van de taakstraf hebben voorgedaan, zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard».

Indien de rechtbank het bezwaarschrift gegrond acht, dan bepaalt zij het tijdstip waarop de veroordeelde alsnog voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, als het gaat om een bezwaarschrift tegen het niet verlenen van v.i., of opnieuw voorwaardelijk in vrijheid gesteld, als het gaat om een bezwaarschrift tegen de herroeping van v.i. De rechtbank kan daarbij adviseren omtrent de te stellen bijzondere voorwaarden, zoals thans ook het geval is.

#### *9.8 Opvolging aanbevelingen onderzoek Erasmus Universiteit Rotterdam*

Aan de aanbeveling uit het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam om bij een eventuele wetswijziging de relatie van de v.i. tot de detentiefasering te betrekken, wordt met het onderhavige wetsvoorstel opvolging gegeven. Een belangrijk doel van de hier gedane voorstellen is een betere aansluiting tussen de fase van detentiefasering en de voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals uit het voorgaande moge blijken. De mogelijkheid van een wettelijke voorziening voor het stellen van voorwaarden in verband met het opheffen van de voorlopige hechtenis van de verdachte ten aanzien van wie de veroordeling nog niet onherroepelijk is, wordt meegenomen bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Ik wijs in dit verband erop dat voor de opheffing van de voorlopige hechtenis op het moment dat de fictieve v.i.-datum is bereikt, als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel geen aanleiding meer is. Op grond van dit wetsvoorstel komen gedetineerden immers niet meer van rechtswege in aanmerking voor v.i., maar moet daarover een individuele beslissing worden genomen. Mocht de rechter daartoe aanleiding zien, dan kan de voorlopige hechtenis onder voorwaarden worden geschorst. Op de wettelijke uitsluiting van de toepassing van de v.i. ten aanzien van gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraffen en de onderlinge verhouding tussen de v.i. en de voorwaardelijke gevangenisstraf, wordt in paragraaf 11 van deze memorie van toelichting ingegaan.

Ten slotte bevelen de onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam aan om de wettelijke competentieverdeling bij de v.i. nader te bezien, met in het bijzonder aandacht voor de zittende magistratuur. De onderzoekers hebben vastgesteld dat de rechterlijke taakuitoefening ter zake van v.i. niet op een vergelijkbare manier als bij het OM (CVv.i.) is gecentraliseerd. Dat betekent volgens de onderzoekers dat de afzonderlijke rechtbanken in minder ruime mate ervaring opdoen met de regeling van de v.i. Over de vraag of dat problematisch is, wordt in de praktijk verschillend gedacht. Er lijkt evenwel consensus te bestaan over de noodzaak van voldoende expertise en specialisme bij alle bij de v.i. betrokken instanties, teneinde zo effectief mogelijk maatwerk te kunnen leveren. Dit zou ook moeten gelden voor de zittende magistratuur, aldus de onderzoekers.

In hun adviezen hebben OM en RSJ voorgesteld om de behandeling van bezwaarschriften voorzien in dit wetsvoorstel, te beleggen bij de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Naar aanleiding van deze adviezen en de aanbeveling van de onderzoekers is in

overleg getreden met het OM en de rechtspraak. Met het oog op de benodigde opbouw van expertise ten aanzien van v.i.-beslissingen is gesproken over specialisatie bij de rechtspraak en bij de parketten van het OM. Door de v.i.-beslissingen intern te beleggen bij een beperkte groep officieren van justitie en rechters en in te zetten op kennisdeling zowel binnen de eigen organisatie als tussen de organisaties onderling, wordt bereikt dat de rechterlijke macht voldoende ervaring kan opdoen bij dit type zaken.

## **10. Ketensamenwerking en nazorg**

Ongeveer de helft van de meerderjarige personen die – kort of lang – zijn gedetineerd, recidiveert binnen twee jaar. Naar schatting betreft 70 procent van alle criminaliteit herhalingscriminaliteit. De maatschappelijke kosten hiervan zijn groot, het brengt overlast met zich en legt een aanzienlijk beslag op het justitiële apparaat. Een succesvolle re-integratie van gedetineerden kan bijdragen aan het voorkomen van recidive en daarmee aan het veiliger maken van de samenleving. Het is daarom van maatschappelijk belang te investeren in de re-integratie van (ex-)gedetineerden. Om de re-integratie succesvol te laten verlopen is het van belang dat de vijf basisvoorwaarden daarvoor (het hebben van onderdak, inkomen, identiteitsbewijs, zorg(verzekering) en inzicht in eventuele schulden) bij het einde van de detentie zo veel mogelijk op orde zijn (zie ook paragraaf 5). Om te zorgen dat deze basisvoorwaarden op orde zijn, moet al tijdens de detentie daaraan aandacht worden besteed. Dit is ook erkend in het convenant *Richting aan Re-integratie, Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden* van 10 december 2014. Dat betekent allereerst dat tijdig in kaart moet zijn gebracht op welke basisvoorwaarden (gericht) actie moet worden ondernomen. Daarom zal, zoals hierboven al aan de orde kwam, meteen bij het opstellen van het D&R-plan worden bekeken of een of meerdere basisvoorwaarden ontbreken. Daarvoor kan overleg worden gevoerd met de reclassering en de gemeente en kunnen gegevens over de gedetineerde tussen de gemeente en DJI worden uitgewisseld. Dit wetsvoorstel voorziet in een basis voor een algemene maatregel van bestuur waarin hierover regels worden gesteld. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Van Nispen c.s. (Kamerstukken 2017/18, 28 719, nr. 103). Het gaat bijvoorbeeld om gegevens over specifieke hulpvragen met betrekking tot de vijf basisvoorwaarden. Het uitgangspunt hierbij is dat de gegevensuitwisseling met de gemeenten beperkt blijft tot de voor DJI en de gemeente noodzakelijke informatie om de taken op het gebied van re-integratie uit te kunnen voeren en dat de gedetineerde zo veel mogelijk wordt betrokken bij welke gegevens worden uitgewisseld. Ook tussentijds – bij wijzigingen van het D&R-plan – kan contact worden gezocht met de gemeente. In veel gemeenten is een coördinator nazorg aanwezig, die verantwoordelijk is voor de re-integratie van (ex-)gedetineerden en die nauw samenwerkt met de diensten binnen het sociaal domein van de gemeente en de casemanager van de penitentiaire inrichting, die is aangesteld om te ondersteunen bij de re-integratie. Tijdens de detentie kan dan worden gestart met activiteiten gericht op het op orde krijgen van de basisvoorwaarden. In penitentiaire inrichtingen is hiervoor een re-integratiecentrum ingericht. Dit is een ruimte waar gedetineerden – ondersteund door medewerkers en vrijwilligers – terecht kunnen om te werken aan de vijf basisvoorwaarden. Hier kan op internet een beperkt aantal goedgekeurde websites worden bezocht voor bijvoorbeeld inschrijving voor een woning of bij het UWV of voor het zoeken naar vacatures. Ook kunnen gedetineerden in het re-integratiecentrum worden ondersteund door een medewerker of vrijwilliger, bijvoorbeeld bij het schrijven van een cv of sollicitatiebrief of voor het inschrijven voor opleidingen of zoeken naar een woning.

De vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratieactiviteiten liggen primair op het terrein van gemeenten. In het eerdergenoemde convenant *Richting aan Re-integratie* is afgesproken dat gemeenten zich inspannen om reguliere dienstverlening al tijdens de detentie aan te bieden en dat inrichtingen gemeenten en andere samenwerkingspartners ook de gelegenheid bieden dienstverlening al tijdens de detentie te starten of te continueren. Gedacht kan worden aan een (algemeen) spreekuur van de gemeente (of andere samenwerkingspartners) in het re-integratiecentrum, waar gedetineerden terecht kunnen voor hulp bij het verkrijgen van een identiteitsbewijs of een woning. Ook zou kunnen worden gedacht aan het al tijdens detentie toeleiden naar een schuldhulpverleningstraject of het na detentie voortzetten van een al lopend schuldhulpverleningstraject. Om deze samenwerking tussen DJI en de gemeente en andere samenwerkingspartners te faciliteren, zal in de wet een bepaling worden opgenomen over toegang tot de penitentiaire inrichting voor de gemeente en andere samenwerkingspartners voor hulpverlening ten behoeve van de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie (dat wil zeggen de essentiële voorwaarden voor deelname aan het maatschappelijk leven). De VNG is blij met deze mogelijkheid die gemeenten krijgen om de penitentiaire inrichting binnen te gaan en zo de gedetineerde voor te bereiden op zijn terugkeer in de samenleving.

Zoals in het regeerakkoord aangekondigd, wordt ook de reclassering steviger gepositioneerd bij de tenuitvoerlegging van straffen. Zij kunnen al bij het opstellen van het D&R-plan worden betrokken. Op basis van positieve praktijkervaringen wordt bovendien de aanwezigheid van de reclassering in de inrichtingen verhoogd. Dit moet zorgen voor betere, intensievere samenwerking met DJI. Hierbij krijgen de reclasseringswerkers de ruimte om te onderzoeken wat nodig is om de gedetineerde succesvol te laten re-integreren en hun professionaliteit te vergroten door van elkaars ervaringen te leren. De komende periode onderzoeken de reclassering en DJI voor welke groepen gedetineerden de toegevoegde waarde van de inzet van de specifieke deskundigheid van de reclassering het grootst is. In ieder geval zal speciale aandacht worden gegeven aan het motiveren van gedetineerden met een beperking voor deelname aan re-integratieactiviteiten, zoals zorg, zoals ook in het advies van 3RO is aangegeven.

#### *Continuïteit van zorg*

In alle inrichtingen wordt basiszorg aangeboden. Daarnaast is er een aantal penitentiaire psychiatrische centra ingericht ten behoeve van klinische opname en bestaat de mogelijkheid gedetineerden in een forensisch psychiatrische kliniek te plaatsen ter behandeling van de aanwezige problematiek, mits dit vanuit veiligheidsoverwegingen toelaatbaar is. Aan de geboden zorg ligt een geïndiceerde zorgvraag ten grondslag. Bij binnenkomst in de penitentiaire inrichting wordt een gedetineerde gescreend door een medische dienst, waarbij ook wordt gevraagd en gekeken naar aanwezige psychiatrische problematiek. Daartoe wordt ook informatie opgevraagd bij de gemeente waarin iemand verbleef voorafgaande aan de detentie, zorgaanbieders en (justitiële) ketenpartners. Op het moment dat blijkt dat iemand al zorg ontvangt, zal worden geprobeerd contact te zoeken met de desbetreffende zorginstelling. Naar aanleiding van de adviezen van de VNG en de RSJ wordt opgemerkt dat, anders dan voor het contact met de gemeente, voor het contact met de zorginstelling toestemming nodig is van de gedetineerde. Het weigeren van deze toestemming door de gedetineerde wordt niet meegewogen bij de beoordeling van zijn gedrag. Anders zou het de vraag zijn in hoeverre dan nog kan worden gesteld dat de gedetineerde daadwerkelijk vrijwillig instemt met het delen van mogelijk zeer gevoelige



(medische) gegevens. Bovendien betekent het feit dat de gedetineerde zijn toestemming onthoudt, nog niet dat hij niet wil meewerken aan het aanpakken van zijn problematiek. Ook kan informatie worden vergaard via het voorgeleidingsformulier. Als uitgangspunt geldt dat de politie of het OM voor iedere voorgeleide verdachte een formulier invult. Met dit formulier wordt de penitentiaire inrichting geïnformeerd over het risicoprofiel van een verdachte (inclusief fysieke en geestelijke gesteldheid). Wanneer gebaseerd op de verkregen informatie wordt gesignaleerd dat sprake is van een zorgvraag wordt de gedetineerde in het PsychoMedisch overleg (PMO) van de penitentiaire inrichting besproken. Momenteel indiceert het PMO voor ambulante zorg binnen de inrichting en begeleid wonen aan het einde van een straf, en kan het PMO een indicatie aanvragen voor plaatsing in een penitentiair psychiatrisch centrum of een forensisch psychiatrische kliniek. Daar waar dit kan en bekend is, wordt hierbij aangesloten bij een al lopende behandeling die buiten is gestart. Met toestemming van de gedetineerde wordt dan contact gezocht met zorgpartners en gekeken of de zorg tijdens de detentie kan worden gecontinueerd. De VNG gaf in zijn advies aan deze aandacht voor continuïteit van zorg te verwelkomen. Het afbreken van lopende zorgtrajecten werkt averechts en kost alleen maar geld, aldus de VNG.

In een aantal penitentiaire inrichtingen is geëxperimenteerd met de aanstelling van een psychiatrisch geschoolde zorgprofessional. Door aanstelling van zo'n zorgprofessional, die ook wel een *doorzorgfunctienaris* wordt genoemd, wordt naar verwachting de aansluiting tussen het zorgsysteem van het gevangeniswezen, gemeenten en de GGZ verbeterd. Dit draagt bij aan de continuïteit van zorg als het gaat om zorgtrajecten die buiten de detentie zijn gestart, maar binnen de inrichting kunnen en dienen te worden voortgezet en andersom. Gedetineerden zijn immers niet altijd uitbehandeld op het moment dat hun detentie eindigt. Op grond van de opgedane ervaring wordt op dit moment bekeken hoe gevolg kan worden gegeven aan dit experiment. Om de samenwerking en informatiedeling tussen partners en de penitentiaire inrichtingen een impuls te geven, wordt continu gekeken of binnen samenwerkingsverbanden afstemming kan plaatsvinden bij binnenkomst in én ontslag uit detentie. Samen wordt dan bezien of begeleiding of behandeling moet worden opgestart of dat het zorgtraject buiten het gevangeniswezen kan worden voortgezet. Deze wijze van samenwerken dient te waarborgen dat een warme overdracht plaatsvindt van buiten naar binnen en omgekeerd, wat de continuïteit van zorg, maar ook andersoortige interventies, ten goede komt.

## **11. Beschouwing op de samenhang tussen de detentiefasering en de voorwaardelijke modaliteiten**

Zoals in het voorgaande aan de orde is gekomen, vormt de persoonsgerichte benadering het uitgangspunt van de detentiefasering. De fasering voorziet erin dat aan de gedetineerde geleidelijk meer vrijheden kunnen worden toegekend. Zo kan de gedetineerde stapsgewijs toegroeien naar zijn terugkeer in de samenleving. Daarbij moet, nu door de rechter een vrijheidsstraf is opgelegd, niet worden afgedaan aan de kern van die straf: de fysieke vrijheidsbeneming. Om die reden gaat het aanvankelijk alleen om meer interne vrijheden: de gedetineerde kan van een basisprogramma promoveren naar een plusprogramma, waarin activiteiten vaker worden aangeboden en gericht worden ingevuld. Pas tegen het einde van de detentie kan de gedetineerde ook in aanmerking komen voor externe vrijheden, die steeds zijn gekoppeld aan een specifiek re-integratiedoel. Aanvankelijk komt de gedetineerde alleen in aanmerking voor kortdurend verlof voor het regelen van praktische zaken, zoals het verkrijgen van een identiteitsbewijs of het voeren van een sollicitatiegesprek. Later kan de

gedetineerde ook langduriger verlof krijgen, bijvoorbeeld om een weekend met zijn gezin door te brengen als dat nodig is om te werken aan een stabiel gezinscontact of het opnieuw invulling leren te geven aan een opvoedingsrol, en verlof om overdag buiten de inrichting te werken of een opleiding te volgen. Ook hier is sprake van een geleidelijke opbouw. Als laatste stap van de detentiefasering kan de gedetineerde een bepaalde periode onder voorwaarden en toezicht geheel buiten de inrichting verblijven. Hiervoor bestaan drie kaders: het penitentiair programma, de v.i. en de gedeeltelijk voorwaardelijke straf. Op de verhouding tussen het penitentiair programma en de v.i. is in paragraaf 8 ingegaan. Zoals daar aan de orde is gekomen, wordt de bestaande «overlap» tussen het penitentiair programma en de v.i. met dit wetsvoorstel opgeheven, nu de doelen en het karakter van deze modaliteiten niet meer wezenlijk verschillen. In beide gevallen gaat het immers om een kader dat persoonsgericht wordt ingevuld en waarbinnen gedetineerden zich onder toezicht en voorwaarden in de maatschappij begeven. De wijziging leidt ertoe dat het kader van het penitentiair programma gereserveerd wordt voor straffen tot een jaar en de v.i.-regeling van toepassing is op straffen van meer dan een jaar.

Naast het penitentiair programma en de v.i. bestaat er, zoals hierboven genoemd, nog een kader waarbinnen de gedetineerde zich onder voorwaarden en onder toezicht in de maatschappij begeeft: de gedeeltelijk voorwaardelijke straf. Door middel van bijzondere voorwaarden, toezicht en begeleiding, toegespitst op de individuele veroordeelde, wordt die ook binnen dit kader gestimuleerd zich te onthouden van strafbaar gedrag en wordt beoogd bepaalde gedragsveranderingen te bewerkstelligen. De voorwaardelijke vrijheidsstraf is vanaf de introductie daarvan in 1915 omarmd als een belangrijke aanvulling op het sanctiestelsel, die een individuele benadering en maatwerk mogelijk maakt. De voorwaardelijke vrijheidsstraf groeide al snel uit tot een vast en veelgebruikt onderdeel van het sanctiestelsel. Gedurende de tijd zijn er verschillende wijzigingen in de regeling aangebracht, die aanvankelijk vooral in de sleutel stonden van een toename van de vrijheid van de rechter om maatwerk te leveren. Later beleid en latere wijzigingen stonden ook in het teken van het effectiever maken van de voorwaardelijke straf, meer in het bijzonder in het teken van het vaker en effectiever toepassen van bijzondere voorwaarden.

In de aanloop naar de omvorming van de vervroegde invrijheidstelling naar de voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 is onderzocht of in plaats van een hervorming van de regeling van de vervroegde invrijheidstelling, moest worden gekozen voor de mogelijkheid om ook bij langere straffen een deels voorwaardelijke straf op te leggen: een afschaffing, met andere woorden, van de v.i. ten faveure van de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Geconcludeerd werd dat de hervorming van de v.i.-regeling de voorkeur verdiende. Een van de belangrijkste redenen daarvoor was dat bij een voorwaardelijke straf al op voorhand, namelijk door de rechter in zijn uitspraak, moet worden bepaald in hoeverre begeleiding en toezicht nodig is, terwijl juist het verloop en de invulling van de detentie sterk bepalend zijn voor de mate waarin hieraan behoefte bestaat. Met name bij lange straffen is het detentieverloop moeilijk te voorzien. Daarbij komt dat een afschaffing van de v.i.-regeling ten faveure van een stelsel met een voorwaardelijk strafdeel ertoe leidt dat wanneer de rechter geen deels voorwaardelijk strafdeel heeft bepaald, er geen sprake is van begeleiding en toezicht aan het einde van de detentie, ook niet als later blijkt dat daaraan wel behoefte bestaat (zie ook «Sancties in perspectief. Beleidsnota inzake de heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen», bijlage bij Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1.). Dat neemt niet weg dat er ten aanzien van kortere straffen, waarbij een beter zicht is op het einde van de

detentie, in de praktijk nog steeds behoefte bestaat aan de mogelijkheid om deels voorwaardelijke straffen op te leggen. Zo kan in individuele gevallen maatwerk worden geleverd.

Dit leidt ertoe dat een «overlap» bestaat tussen de v.i. en de deels voorwaardelijke straf: op straffen van meer dan een jaar tot en met vier jaar kunnen zowel de v.i.-regeling als de regeling van de deels voorwaardelijke straf worden toegepast. De v.i. en de deels voorwaardelijke straf kunnen in het individuele geval evenwel niet samen voorkomen: de v.i. blijft op grond van artikel 15, derde lid, onder a, Sr achterwege wanneer de rechter een gedeeltelijk voorwaardelijke straf heeft opgelegd. De reden hiervoor is dat toepassing van de v.i. en de voorwaardelijke straf in hetzelfde detentietraject tot een aantal problemen kan leiden, onder meer tot situaties waarin proeftijden samenvallen, waarin dubbele, mogelijk uiteenlopende of zelfs tegenstrijdige bijzondere voorwaarden gelden en situaties waarin twee verschillende herroepingsprocedures gevolgd moeten worden indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Daar komt bij dat de toegevoegde waarde van een v.i., wanneer die gevolgd zou worden door een voorwaardelijke vrijheidsstraf, niet goed valt in te zien, nu doel en karakter van beide modaliteiten niet wezenlijk verschillen. In het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam wordt aangegeven dat de regel dat de v.i. niet wordt toegepast in gevallen waarin een gedeeltelijk voorwaardelijke straf is opgelegd tot gevolg kan hebben dat een veroordeelde met een gedeeltelijk voorwaardelijke straf slechter af is dan een veroordeelde met een onvoorwaardelijke straf van dezelfde duur. Dit aspect is bij de totstandkoming van de huidige v.i.-regeling ook door de wetgever onderkend. Het werd aan de rechter overgelaten om hier zorgvuldig mee om te gaan (zie Kamerstukken I 2006/07, 30 513, C, blz. 9–10). In de huidige praktijk wordt met dit aspect ook rekening gehouden bij de straftoemeting, zo kan ook uit het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam worden afgeleid (blz. 90–91). Ik onderschrijf de hierboven beschreven afweging bij de voorwaardelijke straf en de verhouding tot de v.i. en ik zie daarom geen aanleiding op dit punt een wijziging aan te brengen in de regeling.

## **12. Gegevensbeschermingseffectbeoordeling**

Er is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (voorheen bekend als privacy impact assessment; PIA) uitgevoerd om privacyrisico's in beeld te brengen, zodat vroegtijdig maatregelen ter beheersing van deze risico's kunnen worden getroffen. De gevonden risico's zien op de gegevensdeling en -opslag binnen het huidige werkproces, die bij het uitblijven van het nemen van maatregelen ook zullen gelden voor het uit het wetsvoorstel voortvloeiende ketenwerkproces.

Als risico kan ten eerste worden genoemd dat in het werkproces in sommige gevallen (advies)rapportages worden verstrekt die gegevens bevatten die niet, of niet altijd, noodzakelijk zijn voor de taakuitoefening waarvoor deze worden verstrekt. Ten tweede bestaat het risico dat – door het nadrukkelijk meewegen van de slachtofferbelangen bij het toekennen van verlof, het penitentiair programma en de beslissing over v.i. – bij het informeren van slachtoffers over de verlening van deze vrijheden slachtoffers informatie krijgen over bijzondere voorwaarden die niet direct hun belang betreffen. Eveneens moet bij informatieverstrekking aan de gedetineerde over de bijzondere voorwaarden die wél het slachtofferbelang betreffen rekening worden gehouden met de privacy van het slachtoffer. Het derde risico betreft de gegevensdeling buiten de formele kanalen die soms plaatsvindt in verband met de noodzaak om snel te handelen bij overtreding van voorwaarden. In dit verband onderhands verstrekte rapportages kunnen verschillen van de definitieve versie en mogelijk incorrecte gegevens bevatten. Tot slot is signaleerd dat voor

de opslag van gegevens nog niet bij alle betrokken partijen een goed archiveringsbeleid is opgesteld, waardoor de kans bestaat dat gegevens voor onbepaalde tijd worden bewaard en het niet duidelijk is wie toegang heeft tot deze gegevens.

Ter beheersing van bovenstaande risico's wordt in samenwerking met ketenpartners een actieplan opgesteld met daarin te nemen maatregelen, zoals het opstellen en vaststellen van protocollen waarin werkafspraken worden vastgelegd over welke gegevens op welk moment in het werkproces mogen worden gedeeld.

De gegevensdeling tussen DJI en gemeenten, waarvoor dit wetsvoorstel in een wettelijke basis voorziet is niet betrokken bij de gegevensbeschermingseffectbeoordeling. De algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels worden opgenomen over de nazorg zal te zijner tijd ook aan een gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden onderworpen.

### **13. Financiële en uitvoeringsgevolgen**

In het voorgaande zijn enkele belangrijke wijzigingen van het v.i.-stelsel toegelicht. Daarmee wordt een geloofwaardigere tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen beoogd. Verschillende adviesorganen vragen aandacht voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werklust.

Zo heeft de reclassering opgemerkt dat een snelle justitiële reactie moet volgen op niet-naleving van de voorwaarden die zijn verbonden aan de v.i. Dat vereist voldoende capaciteit bij het OM en de reclassering, maar ook voldoende celcapaciteit voor insluiting als de v.i. wordt herroepen. Ook vergt de voorgestelde regeling naar het oordeel van de reclassering een investering in opleidingen en deskundigheid en voldoende capaciteit van medewerkers binnen het gevangeniswezen en de reclassering zelf. De Raad voor de rechtspraak verwacht dat het voorstel per saldo geen substantiële gevolgen heeft voor de werklust van de rechtspraak. Het OM heeft aangegeven dat het wetsvoorstel zal leiden tot een verzwaring van de taak van de CVv.i. Ook de NOvA vraagt aandacht voor de extra belasting van het OM. De Nationale Politie schat de consequenties van het wetsvoorstel voor de politie als beperkt in.

Deze en andere uit het wetsvoorstel voortvloeiende gevolgen voor de werklust van betrokken ketenorganisaties zijn nader in beeld gebracht door middel van een impactanalyse. Omdat deze effecten zich geleidelijk in de praktijk zullen voordoen, wordt het maximale effect pas op langere termijn bereikt. De verwachte meerkosten voor de komende jaren zijn verwerkt in de ontwerp-begroting 2019 van Justitie en Veiligheid.

De voorstellen om de v.i. niet meer van rechtswege toe te kennen en te maximeren op twee jaar en om de stapeling van het penitentiair programma en de v.i. op te heffen, zullen leiden tot een toename van behoefte aan intramurale celcapaciteit. Ook deze kosten zijn verwerkt in voornoemde begroting.

In mijn brief van 22 juni 2018 aan de Tweede Kamer is beschreven welke maatregelen worden getroffen op het terrein van celcapaciteit (Kamerstukken II 2017/18, 24 587, nr. 725). Daarbij is uiteraard rekening gehouden met de invloed van beleidsintensivering, zoals de v.i., op de benodigde capaciteit.

### **ARTIKELSGEWIJS**

#### **Artikel I**

Met artikel I worden bepalingen uit de Penitentiaire beginselenwet gewijzigd. Deze wijzigingen houden over het algemeen verband met de detentiefasering.

## *Onderdeel A*

In onderdeel A worden enkele wijzigingen in artikel 1 van de Pbw aangebracht. In artikel 1 Pbw worden omschrijvingen gegeven van verschillende in de Pbw gebruikte begrippen. In de eerste plaats komt de definitie van «regime» (het huidige onderdeel q) te vervallen, omdat de koppeling tussen een vast activiteitenprogramma en de mate van gemeenschap wordt losgelaten. Zie voor een toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen G en H.

In de tweede plaats wordt de definitie van «goed gedrag» (onderdeel t (nieuw)) aangepast. Het zinsdeel «met name door de wijze waarop hij het recht op deelname aan de in de inrichting beschikbaar arbeid heeft aangewend of door andere vergelijkbare activiteiten binnen de inrichting» komt te vervallen. Goed gedrag houdt in dat een gedetineerde positief waardeerbare prestaties levert, die bijdragen aan zijn re-integratie. Dat omvat meer dan alleen de bereidheid tot deelname aan arbeid en/of vergelijkbare activiteiten, zoals deelname aan door de inrichting aangeboden opleidingen. Uit heel het gedrag van de gedetineerde moet blijken van een opstelling waaruit bereidheid tot werken aan een geslaagde terugkeer in de samenleving blijkt. Zie over goed gedrag ook paragraaf 4 van het algemeen deel.

Daarnaast vervalt onderdeel u (oud), dat een definitie geeft van de term «strafrestance». Deze term wordt in artikel 4 van de Pbw (zie artikel I, onder B) niet langer gebruikt. De term komt nog wel voor in artikel 10 van de Pbw, maar een noodzaak om de definitie op het niveau van de wet te handhaven is er in dit licht niet.

## *Onderdeel B*

In onderdeel B worden enkele wijzigingen aangebracht in artikel 4 van de Pbw. Dat artikel ziet op het penitentiair programma. Deze wijzigingen zijn toegelicht in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. In aanvulling daarop kan hier het volgende worden opgemerkt.

De tweede en derde volzin van het eerste lid van artikel 4 Pbw, die zien op het houden van elektronisch toezicht, worden verplaatst naar het nieuw voorgestelde derde lid. In de Penitentiare maatregel zal worden opgesomd om welke voorwaarden het gaat (zie het nieuw voorgestelde onderdeel b van het vijfde lid (nieuw)).

Het tweede lid wordt opnieuw vastgesteld. Aan onderdeel a wordt ten opzichte van de huidige tekst van het tweede lid toegevoegd dat het gaat om straffen tot maximaal één jaar. Deze wijziging houdt verband met het reserveren van de mogelijkheid tot deelname aan het penitentiair programma voor gevallen waarin geen voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk is. Zie hierover paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie.

In het nieuw voorgestelde derde lid wordt verhelderd dat voorwaarden betreffende het gedrag kunnen worden gesteld aan de gedetineerde die deelneemt aan het penitentiair programma. Zoals hierboven al aan de orde kwam, zijn de bepalingen over elektronisch toezicht naar dit artikellid verplaatst.

De mogelijkheid tot beëindiging van het penitentiair programma is verplaatst van artikel 15, tweede lid, Pbw naar het nieuw voorgestelde vierde lid van artikel 4 Pbw. Daarbij wordt geëxpliciteerd dat ook het niet voldoen aan de gestelde gedragsvoorwaarden kan leiden tot beëindiging van het penitentiare programma.

Het nieuw voorgestelde vijfde lid komt overeen met het huidige derde lid van artikel 4 Pbw, met dien verstande dat daaraan is toegevoegd dat ook over de voorwaarden betreffende het gedrag nadere regels kunnen worden gesteld in de Penitentiare maatregel. Hiervoor zal, zoals in het

algemeen deel is toegelicht, worden aangesloten bij de bijzondere voorwaarden die bij de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen worden opgelegd.

Het nieuw voorgestelde zesde lid komt overeen met het huidige vijfde lid. Daarin zijn enkele technische wijzigingen aangebracht die verband houden met de wijzigingen in de voorgaande leden.

De inhoud van het zesde lid (oud) wordt verplaatst naar (artikel 6 van) de Penitentiaire maatregel, waarin ook de andere gevallen waarin niet kan worden deelgenomen aan een penitentiaal programma zijn opgesomd.

### *Onderdeel C*

Eerder (zie Kamerstukken II 2015/16, 33 844, nr. 7) werd voorgesteld de beveiligingsniveaus zeer beperkt beveiligd en beperkt beveiligd te laten vervallen. Conform het Masterplan DJI 2013–2018 zijn de (Z)BBI-locaties reeds gesloten. De regimes bestaan nog wel en zijn ondergebracht op afdelingen in gesloten penitentiaire inrichtingen. In de motie van de leden Van Toorenburg c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 24 587, nr. 677) – waarvoor brede steun bestond in de Tweede Kamer – werd opgeroepen deze lagere beveiligingsniveaus te behouden. Naar aanleiding van die motie wordt een lager beveiligingsniveau in de wet behouden. Daarbij blijven de voordelen voor gedetineerden van plaatsing in een (Z)BBI behouden, maar worden de nadelen weggenomen en wordt de invulling die daaraan wordt gegeven in lijn gebracht met de persoonsgerichte aanpak. Kenmerkend voor de (Z)BBI's is dat een deel van het dagprogramma buiten de inrichting plaatsvindt en dat een regimair verlof kan worden toegekend. Het dagprogramma van de BBI kan gedeeltelijk buiten de inrichting plaatsvinden en de gedetineerden kunnen een regimesgebonden vierwekelijks weekendverlof krijgen. Bij de ZBBI verricht de gedetineerde binnen of buiten de inrichting arbeid, verblijft hij 's nachts in de inrichting en komt hij in aanmerking voor een regimesgebonden wekelijks weekendverlof. Een belangrijk voordeel van de (Z)BBI is dat gedetineerden in dezelfde fase van hun detentie met steeds meer vrijheden kunnen oefenen vanuit een hierop goed toegeruste detentieomgeving. Dit voordeel zal behouden worden, doordat plaatsing in een voorziening met een lager beveiligingsniveau mogelijk is voor gedetineerden in de laatste fase van de detentie voorafgaand aan de eventuele deelname aan een penitentiaal programma of voorwaardelijke invrijheidstelling. Tegelijkertijd wordt een belangrijk nadeel van de huidige (Z)BBI's – het als te automatisch en vrijblijvend ervaren algemeen en regimesgebonden verlof – opgeheven.<sup>7</sup> In plaats daarvan zal per gedetineerde worden beoordeeld voor welke vormen van re-integratieverlof hij in aanmerking komt, met welke frequentie en hoe dat verlof zal worden ingevuld. Aan het verlof zal ook steeds een concreet re-integratiedoel zijn gekoppeld. Zie hierover ook paragraaf 7. In de beperkt beveiligde voorzieningen zullen gedetineerden met elkaar verblijven aan wie verlof voor extramurale arbeid is toegekend.

In iedere regio zal ten minste één beperkt beveiligde afdeling worden gerealiseerd, waarmee de huidige spreiding wordt verbeterd. Dat heeft als belangrijk voordeel dat gedetineerden bij een overplaatsing naar een minder beveiligde voorziening niet hoeven te worden overgeplaatst naar een inrichting die buiten de regio is gelegen waarin zij terugkeren. Een bijkomend voordeel is dat regionale plaatsing de continuïteit in het traject van de gedetineerde en de samenwerking met lokale partners bevordert: het gehele re-integratietraject kan vanuit één regio worden vormgegeven.

<sup>7</sup> Zie ook het WODC-onderzoek *Het Tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlof voor gedetineerden* uit 2006 Kamerstukken II 2006/07, 24 587, nr. 209, blz. 10955.



Bovendien faciliteert een minder beveiligde voorziening per regio de persoonsgerichte aanpak beter. De drempel om gedetineerden over te plaatsen naar een minder beveiligde afdeling, of indien daar aanleiding voor is weer terug te plaatsen naar een gesloten setting, wordt lager.

Een beperkt beveiligde afdeling is gebouwendijk en programmatisch gescheiden van normaal beveiligde afdelingen. Onder andere wat betreft toezicht en vrijheden kennen deze afdelingen een lager beveiligingsniveau dan reguliere afdelingen. In verband met het voorkomen van de invoer en verspreiding van contrabande is het van belang dat de minder beveiligde voorziening afgesloten is van de overige afdelingen van een inrichting. Gestreefd zal worden naar een hermetisch van de andere afdelingen afgesloten afdeling binnen de penitentiaire inrichting. Ook kan een beperkt beveiligde afdeling buiten de inrichting worden beproefd, bijvoorbeeld daar waar binnen een inrichting niet een beperkt beveiligde afdeling kan worden gerealiseerd.

#### *Onderdeel D*

Artikel 15 Pbw, dat ziet op de beslissing door de selectiefunctionaris over onder andere het penitentiaal programma, wordt aangepast in verband met de wijzigingen voorgesteld in artikel 4 Pbw. Het tweede lid van artikel 15 is verplaatst naar artikel 4, vierde lid (nieuw).

Daarnaast vervalt de vierde volzin van artikel 15, tweede lid (nieuw) (het huidige derde lid), die ziet op de vervroegde deelname aan het penitentiaal programma (zie Kamerstukken II 1995/96, 24 263, nr. 7, blz. 4). Op grond van het huidige artikel 4, tweede lid, aanhef kan aan een penitentiaal programma worden deelgenomen gedurende ten hoogste een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf direct voorafgaand aan de datum van invrijheidstelling. Daarnaast moet de gedetineerde een straf van minimaal zes maanden uitzitten en een strafrestant hebben van vier weken tot maximaal een jaar. Van deze laatste voorwaarde kan op grond van het huidige artikel 15, derde lid, tweede volzin, worden afgeweken: bij goed gedrag kunnen gedetineerden voor deelname aan een penitentiaal programma in aanmerking komen als hun strafrestant langer dan een jaar is, mits het penitentiaal programma maar ten hoogste een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf omvat. Nu het penitentiaal programma niet langer kan worden opgelegd bij vrijheidsstraffen langer dan een jaar (zie paragraaf 8 van het algemeen deel), kan het niet meer voorkomen dat een zesde deel van de straf een langere periode omvat dan een jaar: een penitentiaal programma kan nog maar maximaal ( $1/6 \times 12$  maanden =) acht weken duren. Daarmee kan deze bepaling komen te vervallen.

#### *Onderdeel E*

Deze wijziging houdt verband met de wijzigingen voorgesteld in de artikelen 19 tot en met 22 Pbw. Zie ook de toelichting bij artikel I, onderdelen G en H.

#### *Onderdeel F*

Voorgesteld wordt om een nieuw hoofdstuk IVA over het D&R-plan in de Pbw in te voegen.

Bij het opstellen van de bepaling is aansluiting gezocht bij de bepalingen over het zorgplan uit de Wet geestelijke gezondheidszorg (zie artikel 5:13 van die wet). Dat heeft geleid tot enkele aanpassingen ten opzichte van eerdere voorstellen waarin bepalingen over het D&R-plan waren opgenomen (zie Kamerstukken II 2015/16, 33 844, nr. 7). De belangrijkste wijzigingen zijn dat in de wet wordt bepaald dat in het D&R-plan ook aandacht wordt besteed aan de begeleiding en zorg die een gedetineerde

nodig heeft (vierde lid, onder a) en de nazorg die nodig is voor een geslaagde terugkeer in de maatschappij (vierde lid, onder d), evenals de wettelijke grondslag om hierover te overleggen en gegevens uit te wisselen met de gemeente (tweede, derde en zevende lid). Op grond van die bepaling zullen in de Penitentiaire maatregel nadere regels worden gesteld over de gegevensuitwisseling. Zie voor een toelichting de paragrafen 4 en 9 van het algemeen deel van deze memorie.

Anders dan de RSJ aangeeft in zijn advies, ben ik van mening dat het niet nodig is om – ten behoeve van de gegevensuitwisseling – in de Gemeentewet aan de gemeente een taak toe te kennen op het terrein van nazorg aan gedetineerden. De gemeente heeft wettelijke taken ten aanzien van de essentiële voorwaarden voor deelname aan het maatschappelijk leven, waaronder inkomen, huisvesting en zorg. De hier voorgestelde bepaling zorgt in aanvulling daarop voor een wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling. De AP meent dat de noodzaak van de gegevensuitwisseling op voldoende wijze is onderbouwd en heeft dan ook geen inhoudelijke opmerkingen ten aanzien van het voorstel. De VNG heeft aangegeven blij te zijn met het voorstel dat in de mogelijkheid voorziet om – ten behoeve van het detentie- en re-integratieplan – met de gemeente te overleggen als blijkt dat de essentiële voorwaarden ontbreken om na ontslag uit detentie aan de maatschappij te kunnen deelnemen.

#### *Onderdelen G en H*

In de onderdelen G en H wordt voorgesteld de artikelen 19 tot en met 22 Pbw (mate van gemeenschap) te wijzigen. Deze wijzigingen houden ermee verband dat er niet meer één collectief dagprogramma geldt, maar dat gedetineerden (deels) persoonlijke op hen toegesneden activiteitenprogramma's gaan volgen. Zie hierover ook het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onder de huidige wetgeving bestaan twee gemeenschapsregimes, een regime van algehele en een regime van beperkte gemeenschap. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Pbw gold in beide gemeenschapsregimes het uitgangspunt dat het dag- en activiteitenprogramma min of meer collectief werd doorlopen door alle gedetineerden die op een afdeling verbleven. Het verschil tussen beide regimes is dat in een regime van algehele gemeenschap gedetineerden overdag met elkaar verkeren of gemeenschappelijk deelnemen aan activiteiten, terwijl in een regime van beperkte gemeenschap gedetineerden in beginsel slechts activiteiten gemeenschappelijk hebben. Al ten tijde van de invoering van de Pbw was er een beleidsverandering gaande, waarbij steeds meer werd toegegaan naar een op de individuele gedetineerde gericht detentietraject. De in het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven benadering, waarbij definitief wordt overgegaan van een nadruk op een groepsprogramma naar een nadruk op individuele programma's van gedetineerden, vormt het sluitstuk van deze beleidsverandering. Daarmee dient ook binnen het gemeenschapsregime uitdrukkelijk ruimte te zijn voor individuele activiteitenprogramma's.

In de huidige situatie geldt dat de mate waarin een gedetineerde interne vrijheden heeft, grotendeels afhankelijk is van de vraag of hij in een regime van algehele of een regime van beperkte gemeenschap verblijft, waarbij een gedetineerde in een regime van algehele gemeenschap (automatisch) veel interne vrijheden geniet. Met de voorgestelde wijzigingen in de detentiefasering verdwijnt de automatische koppeling tussen het activiteitenprogramma dat de gedetineerde volgt en het regime waarin de gedetineerde verblijft; aan welke activiteiten een gedetineerde deelneemt (bovenop de activiteiten uit het basisprogramma) wordt per

individuele gedetineerde bepaald en is mede afhankelijk van diens gedrag, beperkingen en behoeften. Als gevolg hiervan komt in plaats van een regime van algehele en een regime van beperkte gemeenschap één gemeenschapsregime, waaraan de volgende invulling zal worden gegeven.

Het uitgangspunt dat voor iedere gedetineerde een basisregime geldt, dat collectief wordt doorlopen, wordt binnen het gemeenschapsregime niet verlaten. Dit blijft het kenmerkende verschil met het individuele regime, waar de mate waarin gedetineerden gezamenlijk met anderen aan (basis)activiteiten deelnemen ter beoordeling van de directeur staat. Voor de activiteiten die boven de basisactiviteiten uitgaan (plusactiviteiten), geldt dat die meer individueel zullen worden bepaald. De deelname aan en de invulling van deze activiteiten is persoonsgebonden en wordt per individuele gedetineerde en per activiteit bepaald. Ook kunnen re-integratieactiviteiten in het basisprogramma meer individueel worden ingevuld. Zie hierover ook paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Ten aanzien van deze activiteiten zal derhalve geen sprake zijn van een groepsprogramma, maar van individuele programma's voor gedetineerden (zie ook het voorgestelde artikel 18a, vierde lid, onder c). Niettemin zal binnen een gemeenschapsregime in de praktijk ook bij deze activiteiten zo veel mogelijk in de gemeenschapsge-dachte worden gehandeld. Dat betekent dat daar waar gedetineerden aan dezelfde activiteiten deelnemen en de activiteit zich daartegen niet verzet, gedetineerden in de gelegenheid worden gesteld daaraan met andere gedetineerden deel te nemen. Als twee gedetineerden bijvoorbeeld samen dezelfde (vak)opleiding volgen (en even ver in de opleiding zijn gevorderd), dan zullen zij zo veel mogelijk in de gelegenheid worden gesteld deze opleiding samen te volgen. Anders dan nu veelal de praktijk is, zal de gezamenlijke deelname niet per se beperkt zijn tot gedetineerden die op dezelfde afdeling verblijven. Het kan voorkomen dat de medegedetineerden op de afdeling waar de betrokkene verblijft (nog) niet aan een bepaalde activiteit deelnemen, maar dat gedetineerden op een andere afdeling binnen de inrichting daaraan wel deelnemen. De mogelijkheid bestaat dan om deze twee gedetineerden gezamenlijk aan die activiteit deel te laten nemen. Wanneer er geen andere gedetineerden zijn die aan dezelfde activiteit deelnemen of wanneer de activiteit niet geschikt is voor gezamenlijke deelname (denk bijvoorbeeld aan een op het individu gerichte gedragsinterventie) dan zal de gedetineerde daaraan individueel deelnemen. Aan gedetineerden die niet aan een bepaalde (plus)activiteit deelnemen, hoeft geen alternatieve activiteit te worden geboden en zij kunnen worden verplicht zich in hun verblijfsruimte op te houden. Dit vloeit voort uit het uitgangspunt dat interne vrijheden individueel – op basis van gedrag – worden toegekend.

#### *Onderdeel I*

Onderdeel I bevat een technische wijziging van artikel 34a van de Pbw, die het gevolg is van de wijziging van artikel 13 Pbw (zie artikel I, onderdeel C) en het verplaatsen van de bepaling over het individueel regime van artikel 22 naar artikel 21 van de Pbw (zie artikel I, onderdeel H).

#### *Onderdeel J*

Op grond van de artikelen 42 en 43 heeft de gedetineerde recht op medische verzorging en sociale verzorging en hulpverlening. Daartoe kunnen ook reclasseringsmedewerkers en daarvoor in aanmerking komende gedragsdeskundigen tot de inrichting worden toegelaten. Het voorgestelde artikel 43a Pbw biedt in aanvulling daarop een grondslag voor het verlenen van hulpverlening gericht op de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie («essentiële voorwaarden voor

deelname aan het maatschappelijk leven»). Daartoe kunnen ook medewerkers van de gemeente of andere samenwerkingspartners tot de inrichting worden toegelaten. Zie voor een toelichting paragraaf 10 van deze memorie.

#### *Onderdeel K*

Arbeid tijdens detentie draagt bij aan een zinvolle dagbesteding en vergroot de kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij en is daarom van belang voor het terugdringen van de recidive. Dit is een belangrijke reden waarom arbeid deel uitmaakt van het basisprogramma en dus in beginsel aan iedere gedetineerde wordt aangeboden, mits de aard of de (korte) duur van de detentie zich niet tegen het aanbieden van arbeid verzet.

Arbeid in detentie moet bijdragen aan het vergroten van de kansen op een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan bij terugkeer in de maatschappij. Daarvoor is het belangrijk dat arbeid in de inrichting zo veel mogelijk lijkt op werken op de arbeidsmarkt (normalisatie van arbeid). De arbeidsbedrijven van de penitentiaire inrichting (die samenwerken onder de naam «In-Made») moeten zoveel mogelijk lijken op reguliere bedrijven, zodat gedetineerden leren hoe zij gewone werknemers kunnen zijn. Dat draagt bij aan een betere re-integratie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt na detentie. De missie van In-Made is om *«een stimulerende werkomgeving voor gedetineerde arbeidskrachten te bieden en een wezenlijke bijdrage te leveren aan het versterken van (werknemers)vaardigheden en waar mogelijk vakbekwaamheid bij gedetineerden»*. Zie ook de Visie op de Penitentiaire arbeid (Kamerstukken II 2015/16, 24 587, nr. 627).

Zoals in de Visie op penitentiaire arbeid uiteengezet, is onderdeel van de normalisatie van arbeid dat gedetineerden worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en zich willen inzetten om van de deelname aan de arbeid een succes te maken. Dit is ook van belang voor een succesvolle re-integratie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt na afloop van detentie. Onderdeel van het stelsel van promoveren en degraderen vormt dan ook dat gedetineerden in een plusprogramma in aanmerking kunnen komen voor aantrekkelijkere en verantwoordelijkere werkzaamheden. Daar staat tegenover dat gedetineerden ook weer kunnen worden teruggezet naar eenvoudigere arbeid bij onvoldoende inzet en prestatie. Gedetineerden die wel in staat, maar niet bereid zijn om zich in te zetten en een prestatie te leveren, moeten bovendien voor kortere of langere tijd kunnen worden uitgesloten van de arbeid. Om dat mogelijk te maken komt het recht op arbeid te vervallen. Zoals hierboven aan de orde kwam, laat dat onverlet dat aan gedetineerden in beginsel in het basisprogramma arbeid wordt aangeboden. Alleen zichtbaar ongemotiveerde gedetineerden kunnen van de arbeid worden uitgesloten. Daar staat bovendien tegenover dat de plicht tot arbeid eveneens komt te vervallen. Voor gemotiveerde gedetineerden is de arbeidsplicht overbodig. Daar komt bij dat een deel van de gedetineerden gemotiveerd wordt voor de arbeid door het vooruitzicht van verblijf buiten de cel, een arbeidsloon (waardoor de gedetineerde over geld beschikt om artikelen in de inrichtingswinkel te kopen) en de mogelijkheid te promoveren (naar uitdagender werk). Degenen die niet willen werken zullen door een arbeidsplicht niet tot een ander oordeel over reguliere (loon)arbeid worden gebracht en laten over het algemeen bijzonder weinig inzet zien gedurende de arbeid. Daardoor lijkt het verplichten van daarvoor ongemotiveerde gedetineerden om deel te nemen aan arbeid amper bij te dragen aan een succesvollere re-integratie na detentie. Bovendien verstoren zij zo de arbeid voor wel gemotiveerde gedetineerden. Er is daarom voor deze plicht niet langer plaats in de Pbw. Dit neemt overigens niet weg dat de penitentiaire inrichtingswerkers in het kader van de

motiverende bejegening alles in het werk stellen om de betrokken gedetineerden alsnog de voordelen te doen inzien van het verrichten van arbeid.

In een pilot zal worden geëxperimenteerd met een intensivering van penitentiaire arbeid. Op dit moment bedraagt het aantal uren arbeid voor de meeste gedetineerden ongeveer 20 uur per week. Onderzocht zal worden wat een (aanzienlijke) verhoging van het aantal uren arbeid betekent voor het detentieklimaat, de kansen van gedetineerden op de arbeidsmarkt en de benodigde personele bezetting. Het (aanzienlijk) uitbreiden van het aantal werkuren betekent dat op de pilotlocaties het dagprogramma moet worden uitgebreid, omdat anders de activiteiten waar gedetineerden wettelijk recht op hebben in het geding zouden komen. Uitbreiding is alleen te realiseren door de arbeidszalen en overige voorzieningen ook 's avonds te gaan benutten. Bijkomend voordeel van een langer dagprogramma gedurende enkele doordeweekse dagen is dat mogelijkheden ontstaan om 's avonds ook andere activiteiten aan te bieden, zoals bezoek van familie. Door langer te werken zal een andere verhouding ontstaan tussen arbeid en de leefafdeling, waar de gedetineerde dan vooral komt om te slapen en te recreëren.

## **Artikel II**

Artikel II bevat de wijzigingen van de v.i.-regeling in de artikelen 15 tot en met 15l van het Wetboek van Strafrecht.

### *Onderdeel A*

Dit onderdeel wijzigt artikel 15 Sr. In de eerste plaats wordt – door het gebruik van het woord «kan» – tot uitdrukking gebracht dat de voorwaardelijke invrijheidstelling niet langer van rechtswege op het in de wet bepaalde tijdstip plaatsvindt, maar dat vanaf dat tijdstip voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk is. Vanaf dat tijdstip kan dus voorwaardelijke invrijheidstelling worden verleend, maar het moet niet. Bepalend is of de veroordeelde aan de criteria voor het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling voldoet.

Het tijdstip waarop voorwaardelijke invrijheidstelling (op zijn vroegst) mogelijk is, wordt ten opzichte van de huidige regeling niet gewijzigd. Voor vrijheidsstraffen van meer dan één jaar en ten hoogste twee jaar kan voorwaardelijke invrijheidstelling worden verleend wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het dan nog ten uitvoer te leggen strafrestant een derde gedeelte is ondergaan. Voor vrijheidsstraffen van twee jaar en hoger kan voorwaardelijke invrijheidstelling worden verleend nadat ten minste twee derde gedeelte daarvan is ondergaan.

Met betrekking tot deze laatste categorie van vrijheidsstraffen voorziet dit onderdeel voorts in een maximumduur voor de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verleend. Zoals in het algemeen deel is toegelicht, zal de periode waarin een veroordeelde via een voorwaardelijke invrijheidstelling kan werken aan zijn re-integratie niet langer dan twee jaar duren. Zie hierover ook paragraaf 9.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In het nieuwe derde lid zijn de drie hoofdcriteria opgenomen die bepalend zijn voor het al dan niet verlenen van v.i., dat wil zeggen de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving, de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen en de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn deze criteria toegelicht.

Voor het overige bevat dit onderdeel technische wijzigingen in het vierde, vijfde en zevende lid van artikel 15 Sr. De grond voor het uitstellen of achterwege laten van v.i. die thans nog in artikel 15d, eerste lid, onder e, Sr is opgenomen, keert terug in het zevende lid van het onderhavige artikel. Ter gelegenheid van zijn beslissing om al dan niet in te stemmen met de overname van de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf, kan de Minister van Justitie en Veiligheid vaststellen of voorwaardelijke invrijheidstelling op een later moment dan op grond van de Nederlandse wet mogelijk zou zijn, de instemming van de buitenlandse autoriteit met de overdracht van de tenuitvoerlegging heeft bevorderd. De bestaande mogelijkheid om de v.i. op een eerder tijdstip te laten ingaan in relatie tot een in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf blijft in het zevende lid gehandhaafd.

#### *Onderdeel B*

Dit onderdeel voorziet in een redactionele wijziging van artikel 15a, tweede lid.

Verder bevat dit onderdeel een voorstel om aan de opsomming van bijzondere voorwaarden in het derde lid een aantal voorwaarden toe te voegen. Het gaat om een aantal voorwaarden die de lijst van voorwaarden meer in lijn brengen met de lijst zoals die in de regeling van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel is opgenomen (artikel 38ab, tweede lid, Sr). Het betreft onder meer een beperking van het recht om Nederland te verlaten («reisverbod»; vgl. artikel 38ab, tweede lid, onder l). Deze beperking kan op verschillende manieren worden ingevuld. De beperking kan betrekking hebben op één of meerdere specifieke landen, maar in uitzonderlijke gevallen kan deze ook een algemeen verbod inhouden om naar het buitenland te reizen (of emigreren). Voorts wordt de voorwaarde opgenomen dat de veroordeelde de door het strafbare feit veroorzaakte schade geheel of gedeeltelijke vergoedt of een regeling treft voor het betalen van deze schadevergoeding in termijnen. Zoals hierboven aangegeven, geeft de invrijheidstelling de veroordeelde de gelegenheid om inkomen te genereren waarmee eventueel toegekende schadevergoeding kan worden betaald. In het geval dat de veroordeelde wel schadevergoeding kan betalen, maar dat niet doet, kan herroeping van v.i. aan de orde zijn. Het CJIB voorziet de reclassering en het openbaar Ministerie van relevante informatie hierover, zodat zij in staat zijn toezicht te houden op de naleving van deze bijzondere voorwaarde.

Ten slotte laat dit onderdeel de leden 5 tot en met 8 van het huidige artikel 15a vervallen. Deze leden hebben betrekking op beslissingen omtrent de bijzondere voorwaarden. Een nieuwe regeling voor deze beslissingen is opgenomen in de voorgestelde wijzigingen van artikel 15b, die hierna worden toegelicht.

#### *Onderdeel C*

In dit onderdeel wordt artikel 15b Sr opnieuw vastgesteld. In het eerste lid is bepaald dat het openbaar ministerie beslist over het verlenen en herroepen van v.i. en over het stellen, wijzigen of opheffen van bijzondere voorwaarden. De taak om te beslissen over het verlenen en herroepen van v.i. is nieuw; de beslissing over het stellen, wijzigen of opheffen van bijzondere voorwaarden heeft het openbaar ministerie nu al.

De beslissingen van het openbaar ministerie dienen met redenen te zijn omkleed, zodat de beslissing in voorkomend geval kan worden getoetst door de rechter. De veroordeelde wordt van de beslissingen van het OM in kennis gesteld.



In het tweede lid is bepaald dat de directeur van de penitentiaire inrichting en de reclassering adviseren over de door het openbaar ministerie te nemen beslissingen.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting ben ik al op de beslissingsbevoegdheid van het openbaar ministerie en de advisering door de DJI en de reclassering ingegaan.

In het derde lid is het huidige tweede lid van artikel 15b ongewijzigd overgenomen.

Het vierde lid bevat een technische wijziging van het huidige derde lid van artikel 15b.

#### *Onderdeel D*

Dit onderdeel bevat een technische wijziging van artikel 15c, derde lid, Sr in verband met de procedure voor de behandeling van een vordering van het openbaar ministerie tot verlenging van de proeftijd. De mogelijkheid om de proeftijd te verlengen is voorzien in de op 1 januari 2018 in werking getreden Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Stb. 2015, 460). Hoewel het uitgangspunt van de nieuwe v.i.-regeling, zoals die is voorzien in dit wetsvoorstel, is dat het openbaar ministerie wordt belast met het nemen van beslissingen omtrent de v.i. en dat in voorkomend geval de rechter deze beslissingen kan toetsen, wordt dit model voor de mogelijkheid van verlenging van de proeftijd niet gevolgd. De rechter blijft bevoegd om hierover, op vordering van het openbaar ministerie te beslissen. De reden hiervoor is dat het om een ingrijpende bevoegdheid gaat – zeker waar het gaat om de mogelijkheid om de proeftijd telkens te verlengen – die pas zeer recent is ingevoerd. Aan de hand van een evaluatie van de werking van de Wet langdurig toezicht in de praktijk zal bekeken kunnen worden of een andere bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de beslissing over verlenging van de proeftijd aangewezen is.

#### *Onderdeel E*

Dit onderdeel stelt de nieuwe artikelen 15d tot en met 15i Sr vast.

In het nieuwe artikel 15d, eerste lid, Sr is bepaald dat de veroordeelde uiterlijk een maand voor het in artikel 15 opgenomen v.i.-tijdstip in kennis wordt gesteld van de beslissing van het openbaar ministerie om wel of geen v.i. te verlenen en – indien v.i. wordt verleend – van de beslissing over de daaraan verbonden voorwaarden. De periode van een maand maakt het mogelijk om op een eventueel bezwaarschrift van de veroordeelde tegen een afwijzende beslissing van het openbaar ministerie nog voor het in artikel 15 opgenomen v.i.-tijdstip een beslissing van de rechter te krijgen, mits de rechtbank in de gelegenheid is om het bezwaarschrift voortvarend in behandeling te nemen.

In het eerste lid is, naar aanleiding van het advies van het OM, verduidelijkt dat de beslissing van het openbaar ministerie ook kan inhouden dat een beslissing over het verlenen van v.i. wordt uitgesteld voor een bepaalde termijn van ten hoogste zes maanden.

In het tweede lid is bepaald dat de veroordeelde, indien geen v.i. is verleend, na ten minste zes maanden eenmaal een verzoek kan doen aan het openbaar ministerie om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. In paragraaf 9.4 van het algemeen deel van deze toelichting ben ik hierop al ingegaan.

In het tweede lid is, naar aanleiding van het advies van het OM, verduidelijkt dat indien het openbaar ministerie alsnog v.i. verleent naar aanleiding van een verzoek van de veroordeelde, het openbaar ministerie de dag van voorwaardelijke invrijheidstelling bepaalt.

In het nieuwe artikel 15e is een aangepaste regeling voor herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling opgenomen. De gronden voor herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn in het algemeen deel van deze memorie reeds toegelicht (paragraaf 9.6). In het tweede lid is bepaald dat de v.i. ook kan worden herroepen indien het niet naleven van enige voorwaarde zich heeft voorgedaan in de periode dat de proeftijd niet loopt omdat betrokkene uit anderen hoofde rechtens zijn vrijheid is ontnomen. In de huidige praktijk gaan rechters verschillend om met de vraag of sprake is van het niet naleven van voorwaarden in de periode dat de proeftijd niet loopt. Door het openbaar ministerie ben ik geïnformeerd over een zaak waarin de veroordeelde onder meer verplicht was om zijn klinische behandeling binnen de FPK Assen positief af te ronden en een open, gemotiveerde en meewerkende houding te tonen met betrekking tot het toezicht, behandeling en de overige bijzondere voorwaarden. De veroordeelde vertoonde negatief gedrag en werd om die reden door de FPK Assen teruggeplaatst naar de penitentiaire inrichting. De rechtbank wees een vordering tot herroeping van de v.i. toe, met de volgende overweging: *«De vraag die de rechtbank in onderhavige zaak dient te beantwoorden is of veroordeelde een voorwaarde heeft overtreden, ondanks het feit dat de aan de v.i. verbonden proeftijd (nog) niet liep. De proeftijd was immers, gelet op het bepaalde in art. 15c, vierde lid, Sr., van rechtswege geschorst aangezien veroordeelde uit anderen hoofde gedetineerd was. De rechtbank beantwoordt deze vraag bevestigend. Van overtreding van de bijzondere voorwaarden, hierboven genoemd, kan onder meer sprake zijn indien veroordeelde zich reeds voor aanvang van de proeftijd van niet-naleving van (één van) deze voorwaarden schuldig maakt en dus temeer indien dit gedrag zich voordoet gedurende een schorsing van de proeftijd. Bepalend bij dit standpunt is dat voornoemde voorwaarden bestemd zijn om te gelden in de laatste detentiefase, welke fase erop is gericht veroordeelde te laten resocialiseren in de samenleving. Dit zou doorkruist worden indien de voorwaarden niet zouden gelden vanwege een schorsing van de proeftijd.»* (Rechtbank Midden-Nederland, 19 juni 2017, v.i.-zaaknummer: 99-000561-37).

In een andere zaak onttrok de veroordeelde zich aan de detentie. De rechtbank oordeelde dat de proeftijd van veroordeelde niet liep op het moment dat veroordeelde zich onttrok aan zijn vrijheidsbeneming (uit andere hoofde) en dat daarmee ook de veroordeelde niet gehouden was de voorwaarden na te leven. De proeftijd was namelijk – gelet op het bepaalde in artikel 15c, vierde lid, Sr – van rechtswege geschorst, aangezien veroordeelde uit andere hoofde gedetineerd was op het moment dat hij zich aan zijn vrijheidsbeneming onttrok. De rechtbank wees de vordering tot herroeping van de v.i. af (Rechtbank Gelderland, 22 mei 2017, v.i.-zaaknummer: 99-000182-35).

In dit verband is ook het arrest relevant waarin de Hoge Raad oordeelde met betrekking tot de proeftijd van een voorwaardelijke veroordeling dat «in een geval als het onderhavige, waarin het gaat om niet-naleving van de algemene voorwaarde als bedoeld in art. 14c, eerste lid, Sr, ook een strafbaar feit begaan vóór het ingaan van de proeftijd tot tenuitvoerlegging aanleiding kan geven» (Hoge Raad, 14 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT5752).

In het licht hiervan stel ik derhalve voor om uitdrukkelijk in de wet op te nemen dat de v.i. ook kan worden herroepen indien het niet naleven van enige voorwaarde zich heeft voorgedaan in de periode dat de proeftijd niet loopt omdat betrokkene uit anderen hoofde rechtens zijn vrijheid is ontnomen.

Voorts is, overeenkomstig het advies van het OM, in het nieuwe derde lid van artikel 15e bepaald dat de v.i. kan worden herroepen indien de veroordeelde niet langer bestendig verblijfsrecht heeft in Nederland. Het doel van de v.i., te weten de gecontroleerde terugkeer in de Nederlandse

samenleving, kan dan niet langer worden bereikt. Een en ander neemt niet weg dat aan de veroordeelde vreemdeling strafonderbreking kan worden verleend met het oog het vertrek uit Nederland op grond van artikel 40a van de (ministeriële) Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

In het vierde lid is, eveneens naar aanleiding van het advies van het OM, de bestaande bepaling (in artikel 15i, tweede lid, Sr) opgenomen dat slechts wordt afgezien van de herroeping van v.i. indien met het wijzigen van de voorwaarden of met een waarschuwing kan worden volstaan. In het nieuwe artikel 15f Sr is geregeld dat de veroordeelde kan worden aangehouden met het oog op het nemen van een beslissing over de herroeping van v.i. en is voorts geregeld waartoe een beslissing tot herroeping van v.i. strekt.

In het eerste lid is bepaald dat de aanhouding van de veroordeelde die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld, kan worden bevolen indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat hij zich zodanig heeft gedragen dat de v.i. zal worden herroepen. De bepaling is niet gewijzigd ten opzichte van de huidige bepaling in artikel 15h, eerste lid, Sr.

In het tweede lid van artikel 15f Sr is bepaald dat het openbaar ministerie binnen drie dagen na de aanhouding beslist over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Als het openbaar ministerie beslist tot herroeping, gelast het de verdere tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsstraf door onderbrenging van betrokkene in een penitentiare inrichting (derde lid). In geval van gedeeltelijke herroeping, wordt de veroordeelde, nadat hij het alsnog ten uitvoer te leggen gedeelte van de vrijheidsstraf heeft ondergaan, opnieuw voorwaardelijk in vrijheid gesteld, eventueel met aanpassing van de bijzondere voorwaarden (op grond van artikel 15b, eerste lid, Sr).

Als het openbaar ministerie niet beslist tot herroeping van de v.i. van de aangehouden veroordeelde, wordt zijn v.i. hervat (vierde lid). Ook hier geldt evenwel dat het openbaar ministerie de eerder vastgestelde bijzondere voorwaarden kan aanpassen.

In het vijfde lid, ten slotte, is bepaald dat indien de v.i. is herroepen nadat de veroordeelde is aangehouden, de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf geacht wordt te zijn hervat op de dag van de aanhouding.

De nieuwe artikelen 15g en 15h voorzien in rechtsmiddelen voor de veroordeelde met betrekking tot de beslissingen van het openbaar ministerie om geen v.i. te verlenen, om een beslissing uit te stellen en om v.i. te herroepen. In paragraaf 9.7 van het algemeen deel van deze toelichting ben ik hierop al ingegaan.

De veroordeelde kan tegen de voornoemde beslissingen van het openbaar ministerie een met redenen omkleed bezwaarschrift indienen bij de rechtbank (artikel 15g, eerste lid, Sr). Hij moet dat doen op de griffie van de rechtbank binnen twee weken nadat de kennisgeving van de beslissing van het openbaar ministerie aan hem is betekend (artikel 15g, tweede lid, Sr). Op grond van artikel 15g, derde lid, Sr is tot kennisneming van het bezwaarschrift bevoegd de rechtbank die in eerste aanleg heeft kennisgenomen van het strafbare feit ter zake waarvan de straf ten uitvoer wordt gelegd. In het geval van aaneensluitende tenuitvoerlegging van meerdere vrijheidsstraffen is tot kennisneming bevoegd de rechtbank die in eerste aanleg heeft geoordeeld ter zake van het strafbare feit waarvoor de langste onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd. Bij straffen van gelijke lengte zijn rechtbanken gelijkelijk bevoegd. Nieuw is dat in het geval van de tenuitvoerlegging van een buitenlandse rechterlijke beslissing tot kennisneming van het bezwaarschrift bevoegd is de rechtbank in het arrondissement waarin de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf een aanvang heeft genomen. Met deze laatste bepaling is – naar aanleiding van de opmerking hierover in het advies van het openbaar ministerie – beoogd de relatieve competentie bij deze categorie zaken te verduidelijken. Ten overvloede merk ik op dat het hierbij gaat om

het arrondissement waarin de penitentiaire inrichting zich bevindt waarin de vrijheidsstraf ten uitvoer wordt gelegd. De plaats waar de gedetineerde eventueel voor die tijd is opgehouden in afwachting van zijn plaatsing in de penitentiaire inrichting wordt buiten beschouwing gelaten.

Uit artikel 15g, vierde lid, Sr volgt dat het bezwaarschrift in behandeling wordt genomen door de raadkamer van de rechtbank. De bepalingen van het Wetboek van Strafvordering inzake de behandeling door de raadkamer zijn van overeenkomstige toepassing. De behandeling van het bezwaarschrift vindt plaats in het openbaar. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van een tijdig ingediend bezwaarschrift, zo bepaalt artikel 15h, eerste lid, Sr, onderzoekt de rechtbank of het openbaar ministerie bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen. Zolang de rechtbank nog niet over het bezwaarschrift heeft beslist, wordt de veroordeelde niet voorwaardelijk in vrijheid gesteld (artikel 15h, tweede lid, Sr). Indien de rechtbank het bezwaarschrift gegrond acht, dan bepaalt zij het tijdstip waarop de veroordeelde alsnog voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, als het gaat om een bezwaarschrift tegen het niet verlenen van v.i. of opnieuw voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, als het gaat om een bezwaarschrift tegen de herroeping van v.i. De rechtbank kan daarbij adviseren omtrent de te stellen bijzondere voorwaarden (artikel 15h, derde lid, Sr).

Tegen de beslissing van de rechtbank staat geen rechtsmiddel open, afgezien van beroep in cassatie in het belang der wet (artikel 15h, vierde lid, Sr).

In navolging van een opmerking in het advies van de Raad voor de rechtspraak kan nog worden opgemerkt dat het indienen van een bezwaarschrift onverlet laat dat de veroordeelde op grond van artikel 15d, tweede lid, het openbaar ministerie kan verzoeken om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld.

In het nieuwe artikel 15i Sr is een regeling voor schadevergoeding opgenomen voor het geval dat de rechtbank een bezwaarschrift tegen de beslissing tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling gegrond acht of de v.i. is herroepen in verband met het niet naleven van de algemene voorwaarde en de zaak betreffende het nieuwe strafbare feit eindigt zonder oplegging van straf of maatregel. De formulering van de bepaling is aangepast aan de voorgestelde wijzigingen van de beslissingsbevoegdheid ter zake van de herroeping van de v.i.

#### *Onderdeel F*

Dit onderdeel laat de artikelen 15j, 15k en 15l Sr vervallen. Het bepaalde in artikel 15j is vervangen door de bepalingen in de (nieuwe) artikelen 15g en 15h en het bepaalde in artikel 15k is opgenomen in het nieuwe artikel 15i, zoals hierboven toegelicht. Het huidige artikel 15l bevat een regeling voor het vervroegen van het v.i.-tijdstip voor een bepaalde periode en voor een bepaalde categorie gedetineerden. De regeling is destijds ingevoerd in verband met capaciteitstekorten in het gevangeniswezen, maar is nog nooit toegepast. In het licht van de meest recente capaciteitsprognoses voor het gevangeniswezen is geen behoefte meer aan deze regeling en kan zij vervallen.

### **ARTIKEL III**

Dit artikel voorziet in een wetstechnische aanpassing van het Wetboek van Strafvordering in verband met de voorgestelde wijzigingen van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling.

## ARTIKEL IV

Dit artikel voorziet in overgangsrecht met betrekking tot de wijzigingen in de regeling van het penitentiair programma, mede naar aanleiding van het advies van de 3RO, en de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling.

De wijzigingen ten aanzien van het penitentiair programma zijn verder in principe dan ook van toepassing op alle al lopende vrijheidsstraffen. Hierop bestaan twee uitzonderingen.

Een eerste uitzondering vormt het geval waarin een gedetineerde al met de deelname aan een penitentiair programma is gestart op het moment van de inwerkingtreding van deze wet. In dat geval kan die deelname worden voortgezet. Ook wanneer het penitentiair programma nog niet is gestart, maar de directeur wel al heeft beslist dat de gedetineerde daaraan mag deelnemen, kan deze deelname doorgang vinden, ook als de gedetineerde onder het nieuw voorgestelde artikel 4 Pbw daarvoor op basis van zijn strafduur niet langer in aanmerking zou komen (eerste lid). Een tweede uitzondering vormen de gevallen waarin de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf of de voorlopige hechtenis al is aangevangen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet, en die vrijheidsbeneming vanaf het moment van inwerkingtreding nog ten hoogste drie jaar duurt. Dit betekent dat tot drie jaar na inwerkingtreding de huidige regeling van het penitentiair programma van toepassing zal zijn op een aantal gedetineerden van wie op het moment van inwerkingtreding de vrijheid al was benomen. De reden hiervoor is dat een kortere overgangsperiode zou betekenen dat direct na inwerkingtreding van de nieuwe wet aanzienlijke detentiecapaciteit gereed zou moeten worden gemaakt voor gedetineerden die onder de huidige wetgeving nog zouden deelnemen aan een penitentiair programma. Dit brengt veel capacitaire, personele en financiële complicaties met zich, waardoor een geleidelijke overgang vanuit uitvoeringsoverwegingen noodzakelijk is.

Het overgangsrecht met betrekking tot de nieuwe v.i.-regeling (derde lid) voorziet erin dat deze regeling van toepassing is op alle veroordelingen tot een vrijheidsstraf die na de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling worden uitgesproken. Voor deze overgangsregeling is gekozen omdat de nieuwe regeling op twee belangrijke punten wordt gewijzigd, zoals hierboven is toegelicht. In de eerste plaats wordt v.i. niet meer van rechtswege verleend, maar moet de veroordeelde aan bepaalde vereisten voldoen om in aanmerking te komen voor v.i. Dit betekent dat onder het nieuwe regime in beginsel de hele door de rechter opgelegde straf dient te worden uitgezeten, tenzij de veroordeelde zich kwalificeert voor voorwaardelijke invrijheidstelling, terwijl onder het huidige regime de veroordeelde in beginsel voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, tenzij de rechter beslist dat de v.i. wordt uitgesteld of achterwege moet blijven. In de tweede plaats wordt de periode waarover v.i. kan worden verleend, gemaximeerd op twee jaar. Zoals hierboven is toegelicht, heeft dit gevolgen voor gevangenisstraffen van meer dan zes jaar. Van die straffen moet een (substantieel) groter deel worden uitgezeten dan nu het geval is. Het voorstel in het advies van het openbaar ministerie om het overgangsrecht te beperken tot de regeling die voorziet in een maximale duur van de v.i.-periode van twee jaar, heb ik niet overgenomen. Uit de jurisprudentie blijkt naar mijn mening niet in voldoende mate dat een dergelijke beperking van het overgangsrecht de toets aan het geldende recht zou kunnen doorstaan.

Met de voorgestelde bepaling van overgangsrecht is een heldere afbakening beoogd tussen de huidige v.i.-regeling en de nieuwe

v.i.-regeling zodat ook voor de rechter bij de straftoemeting duidelijk is onder welk regime van voorwaardelijke invrijheidstelling de opgelegde vrijheidsstraf ten uitvoer zal worden gelegd.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker