

Vergaderjaar 2019–2020

35 122

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 januari 2020

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat de fracties die inbreng hebben geleverd steun uitspreken voor (onderdelen van) het wetsvoorstel. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen. Bij de beantwoording van de vragen is de indeling van het voorlopig verslag zoveel mogelijk gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen samen beantwoord.

De leden van de **VVD**-fractie geven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik dank deze leden voor de door hen uitgesproken steun.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien in dit wetsvoorstel een aantal positieve elementen. Zij noemen als voorbeelden daarvan het al vanaf het begin van detentie starten van het re-integratietraject en de koppeling van verloven aan re-integratiedoelen. Dit zijn volgens deze leden veranderingen die bijdragen aan het veiliger maken van onze samenleving, hetgeen ik graag onderschrijf. Verder zijn deze leden positief over de vergrote aandacht voor slachtoffers en anderen, zoals kinderen van gedetineerden. Zij hebben evenwel ook enkele kritische vragen, waarvoor ik deze leden wil danken. Deze vragen stellen mij in de gelegenheid een aantal onderdelen van het wetsvoorstel nader toe te lichten.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling, maar ook met enige bezorgdheid kennisgenomen van het wetsvoorstel, zo geven zij aan. Deze leden onderschrijven de doelstellingen van het wetsvoorstel, zijnde het terugdringen van recidive na ommekomst van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, de persoonlijke benadering vanaf dag één om de gedetineerde zo goed mogelijk op zijn terugkeer in de samenleving voor te bereiden, alsmede de versterking van de positie van de samen-

leving in het algemeen, en van slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder, bij de beslissingen omtrent de tenuitvoerlegging van de straf. De bezorgdheid van deze leden ziet dan ook voornamelijk op de wijze waarop de voorstellen van de regering in de praktijk vorm zullen krijgen. Net als deze leden vind ik het van belang dat de hier gedane voorstellen goed worden ingevoerd in de praktijk. Om die reden zal dan ook in ieder geval een periode van een jaar worden uitgetrokken voor de implementatie. Met een aantal voorstellen wordt nu reeds ervaring opgedaan in de praktijk, onder andere in het kader van pilots. Dit geldt in het bijzonder voor de handvatten om invulling te geven aan de persoonsgerichte aanpak, maar er wordt bijvoorbeeld ook een pilot gedaan met extra casemanagers, een proef met de uitbreiding van het aantal uren dat penitentiaire arbeid wordt aangeboden en met een experiment zal worden beproefd hoe een Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) het effectiefst kan worden ingericht. Ik kom op deze onderwerpen in deze memorie van antwoord nog uitgebreid terug. Met de beantwoording van de vragen die deze leden over deze onderwerpen hebben gesteld, hoop ik hen op dit punt gerust te kunnen stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de versterking van de positie van het slachtoffer. Deze leden stippen nog het belang aan dat slachtoffers hebben bij het verkrijgen van het inzicht in het verloop van de detentie. Graag ga ik op dit onderwerp verderop in deze memorie van antwoord (paragraaf 3) nader in. Net als deze leden vind ik het namelijk van groot belang dat aan slachtoffers duidelijkheid wordt geboden over de wijze waarop de gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd en – in het bijzonder – over de gevallen waarin gedetineerden zich (begeleid) buiten de inrichting kunnen begeven. Hieraan wordt dan ook, vanuit verschillende invalshoeken, gewerkt. Naar aanleiding van de verwijzing van deze leden naar het advies van Slachtofferhulp Nederland, merk ik op deze plaats nog op dat dit advies heeft geleid tot een uitbreiding van de gevallen waarin slachtoffers worden geraadpleegd. Voorheen werden slachtoffers alleen geraadpleegd wanneer de gedetineerde was veroordeeld voor een levensdelict, een ernstig geweldsdelict of een zedendelict. Conform de suggestie van Slachtofferhulp Nederland, wordt deze werkwijze uitgebreid naar alle delicten.

Deze leden geven verder aan van oordeel te zijn dat slachtoffers en de samenleving het best geholpen zijn met een detentiesysteem dat naast leedtoevoeging door vrijheidsbeneming, ook tracht te dienen tot het beperken van recidive, door in te zetten op resocialisatie. Dit onderschrijf ik van harte en het vormt de basis van de door mij gedane voorstellen. Het verheugt mij dan ook dat deze leden menen dat onderhavig wetsvoorstel op dit punt een aantal verbeteringen doorvoert. Zij hebben hierover evenwel ook een aantal vragen, die ik graag in deze memorie van antwoord beantwoord.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het van groot belang dat een straf ten uitvoer wordt gelegd, zo merken zij op. Tegelijkertijd vragen zij er aandacht voor dat een gedetineerde na zijn straf weer terugkeert in de samenleving en zo een nieuwe kans krijgt. Zij wijzen op het belang dat er een duidelijk begeleidend traject op maat is. Zij hebben vragen over in hoeverre het nieuwe stelsel hiervoor ruimte biedt en vragen om daarbij aandacht te besteden aan de mogelijkheden tot maatwerk voor gedetineerden met een licht verstandelijke beperking, psychische problemen, gedragsproblemen of een verslaving. Graag beantwoord ik in het hiernavolgende de door deze leden gestelde vragen. Zoals verderop in de memorie van antwoord (paragraaf 6) nog aan de orde komt, biedt de door mij voorgestane persoonsgerichte aanpak juist

ruimte voor maatwerk en op de problematiek en mogelijkheden van de gedetineerde toegesneden programma's, waarvoor deze leden aandacht vragen.

De leden van de **SGP**-fractie geven aan met veel belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het belangrijk dat er een einde komt aan het vrijwel automatisch toekennen van een (voorwaardelijke) strafbepaling, die kan oplopen tot tien jaar. Ik kan mij volledig vinden in het standpunt van deze leden dat een straf niet alleen rechtvaardig, maar ook geloofwaardig moet zijn. Net als deze leden acht ik het daarnaast van belang dat er veel aandacht is voor een verantwoorde terugkeer in de samenleving. Het doet mij dan ook genoeg dat deze leden het voorliggende wetsvoorstel in beginsel positief waarderen. Graag beantwoord ik in deze memorie van antwoord de door deze leden gestelde vragen.

2. Adviezen

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen waaruit blijkt dat maatschappelijk draagvlak voor de huidige v.i.-regeling ontbreekt. Zij vragen of hierover onderzoek beschikbaar is en verzoeken om bij het antwoord ook de ontvangen adviezen over het wetsvoorstel te betrekken.

De huidige v.i.-regeling, zo beantwoord ik deze vraag, leidt ertoe dat veroordeelden tot lange gevangenisstraffen tot wel tien jaar voor het einde van de hun opgelegde straf volledig buiten de inrichting kunnen verblijven. Dit doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de gevangenisstraf. Het tast de kern van de gevangenisstraf aan (de fysieke vrijheidsbeneming) en ondermijnt het rechtsgevoel, zo wordt bevestigd door een onder burgers uitgevoerde meting.¹ Uit die meting blijkt dat een ruime meerderheid vindt dat gedetineerden te veel vrijheid hebben in de gevangenis (67 procent). Eveneens vindt een ruime meerderheid (72 procent) het (zeer) slecht dat veroordeelden voorwaardelijk vrijkomen als ze twee derde van hun straf hebben uitgezeten.

Een aantal adviesorganen gaat in op het maatschappelijk draagvlak voor de v.i.-regeling. De NOVA – en in mindere mate – de RSJ betwijfelen of de huidige v.i.-regeling daadwerkelijk moeilijk voor het publiek is uit te leggen, in ieder geval in die mate dat dit niet kan worden opgelost door betere voorlichting te geven over de regeling. Hoewel ik het belang van goede voorlichting onderschrijf, gaan zij daarmee naar het oordeel van de regering voorbij aan een dieperliggend gevoel van onbegrip, ingegeven door de legitieme vraag of de huidige v.i.-termijn – die zoals gezegd kan oplopen tot wel tien jaar – daadwerkelijk nodig is voor het doel waarvoor de v.i. wordt verleend, de geleidelijke terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij.

De Raad voor de rechtspraak geeft in het advies bij het wetsvoorstel aan zich «bewust te zijn van het maatschappelijk onbegrip bij de huidige («moeilijk uit te leggen») v.i.-regeling. Specifiek in enkele grote en geruchtmakende strafzaken is ophef geweest over het recht op v.i. Gelet op het belang dat in de samenleving vertrouwen bestaat in het goed functioneren van de strafrechtspleging begrijpt de Raad vanuit dit perspectief op zich genomen de bij Regeerakkoord vastgelegde wens van de regering om de v.i.-regeling te wijzigen». De Raad vraagt zich evenwel af of niet met een aantal beperktere wijzigingen van de v.i.-regeling kan worden volstaan. De regering heeft voor dit laatste niet gekozen, omdat zij het van belang vindt te komen tot een samenhangend en consistent stelsel. Detentiefasering en v.i. moeten één systeem vormen, waarin de gedetineerde stapsgewijs toegroeit naar zijn terugkeer, en waarbinnen

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

dezelfde persoonsgerichte benadering centraal staat. Het Fonds Slachtofferhulp heeft in zijn advies opgemerkt: «[Het Fonds] vindt het buitengewoon belangrijk dat de overheid doet wat zij zegt. Hoe dichter het deel van de straf die de dader daadwerkelijk in de gevangenis doorbrengt ligt bij de door de rechter opgelegde straf, hoe meer duidelijkheid dit geeft aan slachtoffers en/of nabestaanden.» Tegelijkertijd wijst het Fonds op het belang van goede en eerlijke communicatie en waarschuwt het Fonds ervoor dat de aanpassing van de v.i.-regeling niet zou moeten leiden tot lagere straffen, hetgeen ik beide onderschrijf, zoals verderop in deze memorie van antwoord (paragrafen 3 en 8) nog aan de orde komt.

3. Uitgangspunten

De leden van de **ChristenUnie**-fractie wijzen erop dat alle veroordeelden tot een gevangenisstraf op enig moment terug zullen keren in de samenleving. Zij hechten er daarom aan dat de regering duidelijk uitleg geeft over de inrichting van het stelsel en de maatregelen die daarbinnen worden genomen om recidive te voorkomen. Zij vragen welke voor-nemens de regering in dit opzicht heeft.

Met deze leden ben ik van mening dat het belangrijk is om duidelijkheid te bieden aan slachtoffers en de maatschappij over de wijze waarop de gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd en welke interventies daarbij (kunnen) worden gepleegd om de kans op recidive te verminderen. Dit kan bijdragen aan het draagvlak voor het stelsel. In het bijzonder is van belang om duidelijkheid te bieden over de gevallen waarin een gedetineerde zich (begeleid) buiten de inrichting kan begeven.

Het is in het bijzonder van belang dat slachtoffers en nabestaanden goed worden geïnformeerd over het moment waarop veroordeelden (voor het eerst) met verlof mogen of voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld en dat de v.i.-regeling voor hen inzichtelijk wordt gemaakt. Om die reden worden slachtoffers – als zij hebben aangegeven daaraan behoefte te hebben – hierover op de momenten dat dit aan de orde is geïnformeerd. Zij worden bovendien in de gelegenheid gesteld hun beschermingsbehoefte kenbaar te maken. Dit laatste geldt voor alle slachtoffers en niet meer, zoals voorheen, alleen voor slachtoffers van levensdelicten, ernstige geweldsdelicten en zedendelicten.

Daarnaast wordt ter uitvoering van het amendement-Van der Staaij c.s. (Kamerstuk 35 122, nr. 33) door de Raad voor de rechtspraak bekeken hoe in het vonnis kan worden vermeld welk gedeelte van de vrijheidsstraf in ieder geval ten uitvoer wordt gelegd. Zo zal uit het vonnis van de rechter blijken dat een gedetineerde op enig moment tijdens de tenuitvoerlegging van zijn straf in aanmerking kan komen om onder voorwaarden buiten de inrichting te verblijven.

Omdat ik het, net als deze leden, van belang vind dat ook meer algemeen voorlichting wordt gegeven over de detentiefasering en de wijze waarop de gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd, is ter gelegenheid van de consultatie van het wetsvoorstel een voorlichtingsfilmpje gemaakt over het voorgestelde stelsel, dat ook via sociale media is verspreid.² Op de sites van het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak wordt informatie gegeven over de v.i.³ Tot slot kan worden gewezen op de website van de rijksoverheid, waarop informatie over de v.i. is opgenomen.⁴ Na aanvaarding van dit wetsvoorstel zal deze site worden aangevuld met informatie over de detentiefasering in het nieuwe stelsel.

² www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/01/17/voorwaardelijke-invrijheidstelling-naar-maximaal-2-jaar0.

³ www.om.nl/organisatie/ressortsparket-0/centrale-voorziening/; www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Strafrecht/Procedures/Voorwaardelijke-invrijheidstelling).

⁴ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/vervroegde-vrijlating.

4. Detentieverloop

De leden van de fractie van **GroenLinks** stellen enkele vragen over de omschrijving van «goed gedrag», zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 15, derde lid, onder a, Sr. In antwoord op de vraag van deze leden of «goed gedrag» voldoende objectiveerbaar is, antwoord ik dat een soortgelijke definitie op dit moment reeds is opgenomen in artikel 1 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Ter invulling van dit begrip zijn in Bijlage I van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing (Rspog) objectiveerbare criteria opgenomen ten behoeve van het systeem van promoveren en degraderen. In dat kader wordt op dit moment ruime ervaring opgedaan met het beoordelen van het gedrag van gedetineerden. De ervaringen die DJI inmiddels heeft opgedaan, wordt betrokken bij de aanpassing van dit toetsingskader, waaraan op dit moment wordt gewerkt. In het verbeterde kader zal onderscheid worden gemaakt tussen gewenst («groen») en ongewenst («rood») gedrag. Er wordt daarbij zowel gekeken naar gedrag gericht op het verblijf in de leefbaarheid in de inrichting – bijvoorbeeld het zich houden aan huisregels – als gedrag gericht op re-integratie en herstel – bijvoorbeeld het deelnemen aan re-integratieactiviteiten. Door in het vervolg «rood» en «groen» gedrag te onderscheiden en te voorzien in een duidelijke beschrijving van wat daaronder wordt verstaan, is sprake van een helder kader, dat zorgt voor (meer) eenduidigheid en daardoor meer rechtsgelijkheid en een eenvoudigere toepasbaarheid in de praktijk.

Het komt regelmatig voor dat een gedetineerde zowel gewenst als ongewenst gedrag vertoont, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden. Bij beslissingen over promotie of degradatie zal daarom naar het totaalbeeld en naar de ontwikkeling in het gedrag worden gekeken. Gedurende de detentie zal het zwaartepunt van de beoordeling verschuiven van gedrag gericht op het verblijf naar gedrag gericht op re-integratie. Bij beslissingen over externe vrijheden aan het einde van de detentie zal het gedrag gedurende de hele detentie worden meegewogen. Dat is van belang omdat het onwenselijk is dat een incidentele misdraging er meteen toe leidt dat een gedetineerde op geen enkel moment meer kan promoveren of in aanmerking kan komen voor externe vrijheden. Daarmee valt immers ook een belangrijke stimulans om te werken aan het gedrag en het gedrag te verbeteren weg. Van belang is dat gedurende het verloop van de detentie een positieve ontwikkeling in het gedrag is waar te nemen, waaruit blijkt dat de gedetineerde bereid is zich in te zetten voor zijn terugkeer. Daarbij wordt rekening gehouden met persoonlijke factoren en omstandigheden. De ontwikkeling in het gedrag van de gedetineerde zal worden betrokken bij het advies van DJI dat, als onderdeel van het dossier, aan het openbaar ministerie wordt verstrekt ten behoeve van de v.i.-beslissing.

Het verheugt mij dat de leden van de GroenLinks-fractie het feit dat rekening wordt gehouden met de belangen van slachtoffers, zowel tijdens de detentie als in de v.i.-fase, van harte ondersteunen. Deze leden stellen een aantal vragen over de wijze waarop de belangen van slachtoffers worden betrokken bij de beslissing om v.i. te verlenen. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt. Deze leden merken terecht op dat er een bepaalde overlap bestaat tussen de wegingsfactor «slachtofferbelangen» (artikel 15, derde lid, onder c, Sr) en de wegingsfactor «risico's» (artikel 15, derde lid, onder b, Sr). Onder «risico's» vallen immers ook de risico's die ontstaan voor de (fysieke) veiligheid van slachtoffers wanneer de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Een voorbeeld is de situatie waarin er vrees bestaat dat de veroordeelde het slachtoffer zal opzoeken om verhaal te halen. De wegingsfactor «slachtofferbelangen» omvat evenwel meer dan

alleen de (fysieke) veiligheid van slachtoffers. Het gaat bijvoorbeeld ook om het belang van slachtoffers om niet onnodig met de verdachte geconfronteerd te worden. Ook de waarborging daarvan kan aanleiding zijn om bijzondere voorwaarden, zoals een gebieds- of contactverbod, op te leggen. Dit gaat niet zo ver dat ieder gevoel van onbehagen of onbegrip bij het slachtoffer aanleiding is om geen v.i. te verlenen. In de regel zullen de belangen van slachtoffers met name leiden tot oplegging van bijzondere voorwaarden bij de v.i. Ik zie dan ook niet het gevaar dat het al dan niet verlenen van v.i. als retributie wordt ingezet. Dat is ook geenszins de bedoeling. Waar het om gaat is dat bij de verlening van de v.i., en in het bijzonder bij de daarbij op te leggen voorwaarden, rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer, zoals hiervoor beschreven. Uiteraard kan het – nog – niet verlenen van de v.i. wel aan de orde zijn op het moment dat de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer – en in het bijzonder zijn (fysieke) veiligheid – niet op een andere wijze kunnen worden gewaarborgd.

Naast de belangen van het slachtoffer, wordt op grond van artikel 15, derde lid, onder c, Sr ook rekening gehouden met de belangen van «andere relevante personen». Daarmee worden, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, in het bijzonder kinderen van gedetineerden en getuigen bedoeld. Dat neemt niet weg dat het in voorkomende gevallen bijvoorbeeld ook kan gaan om andere naaste familieleden van de gedetineerde. Een voorbeeld is een situatie waarin de gedetineerde voorafgaand aan zijn detentie de dagelijkse zorg voor een hulpbehoevend familielid op zich nam en het de bedoeling is dat hij dit na detentie weer gaat doen. Of er aanleiding is om naast met de belangen van het slachtoffer (en eventuele minderjarige kinderen van de gedetineerde) rekening te houden met belangen van andere personen en om welke personen het dan gaat, zal afhankelijk zijn van het concrete geval.

Op de vraag van deze leden op welk moment een slachtoffer in de gelegenheid wordt gesteld zijn beschermingsbehoefte(n) kenbaar te maken, antwoord ik dat na afloop van een strafzaak contact zal worden opgenomen met het slachtoffer om te vragen of het slachtoffer wil worden geïnformeerd over het detentieverloop. Op dat moment zal ook aan het slachtoffer worden gevraagd of hij of zij beschermingsbehoefte heeft ten aanzien van de externe vrijheden die op enig moment aan de gedetineerde kunnen worden verleend. Voorheen werd deze informatie slechts bij het slachtoffer opgehaald indien een gedetineerde was veroordeeld voor een levensdelict, een ernstig geweldsdelict of een zedendelict. Deze werkwijze wordt uitgebreid naar alle delicten. De informatie over de beschermingsbehoefte van het slachtoffer zal bij beslissingen over externe vrijheden – verlof, penitentiair programma en v.i. – worden betrokken. Als de informatie ouder is dan een jaar, wordt het slachtoffer opnieuw in de gelegenheid gesteld om zijn beschermingsbehoefte kenbaar te maken. Bij de beslissing over het verlenen van de v.i. wordt het slachtoffer ter gelegenheid van die beslissing in aanvulling hierop in de gelegenheid gesteld zich schriftelijk uit te laten over de op te leggen bijzondere voorwaarden die verband houden met zijn beschermingsbehoefte. In zaken waarin de gedetineerde is veroordeeld voor een spreekrechtwaardig delict wordt het slachtoffer daarnaast in de gelegenheid gesteld om mondeling zijn beschermingsbehoefte – en daarmee zijn zienswijze ten aanzien van mogelijke voorwaarden – kenbaar te maken, door zijn schriftelijke verklaring toe te lichten.

Naast voornoemde belangen heeft het slachtoffer een belang bij vergoeding van de door hem geleden schade. Naar aanleiding van de vragen van deze leden verhelder ik graag dat de omstandigheid dat de veroordeelde de schadevergoeding niet *kan* betalen – anders dan

wanneer hij deze niet *wil* betalen – in beginsel niet in de weg staat aan het verlenen van v.i.

De dreiging dat hem bepaalde externe vrijheden niet worden verleend, kan een effectieve prikkel vormen om de gedetineerde te stimuleren extra inspanningen te verrichten om de door hem veroorzaakte schade te vergoeden. Een dergelijke prikkel heeft echter alleen zin als de gedetineerde ook in staat is de schadevergoeding (gedeeltelijk) te voldoen. Het CJIB heeft informatie over de betalings(on)mogelijkheden van de gedetineerde. In gevallen waarin aan iemand een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, zal het CJIB hierover ten behoeve van de v.i.-beslissing adviseren. Dat de omstandigheid dat de veroordeelde de schade niet kan vergoeden «in beginsel» niet in de weg staat aan de v.i.-verlening, heeft te maken met dat ook de inspanningen die de veroordeelde heeft gedaan om (een gedeelte van) de schade te (kunnen) vergoeden, betrokken kunnen worden bij de beslissing om v.i. te verlenen. Als blijkt dat een gedetineerde – ondanks inspanningen daartoe – de schade niet kan vergoeden, ook niet gedeeltelijk (betalingsonmacht), dan kan het verlenen van externe vrijheden, waaronder de v.i., er aan bijdragen dat de financiële situatie van betrokkene verbetert. Bijvoorbeeld omdat hij kan werken tijdens de v.i. zou hij de schade alsnog (deels) kunnen vergoeden. In die gevallen kan de verlening van externe vrijheden dus juist bijdragen aan dit doel. De vergoeding van de schade zou dan in voorkomende gevallen als een bijzondere voorwaarde kunnen worden opgelegd (zie het voorgestelde artikel 15a, derde lid, onder 12°, Sr; opgenomen in artikel I, onder B, van het wetsvoorstel). De voorgestelde bepaling biedt aldus ruimte voor maatwerk, waarbij vooral de houding van de veroordeelde centraal staat.

Indien het openbaar ministerie in afwijking van het standpunt van het slachtoffer besluit om aan een gedetineerde v.i. te verlenen, kan het slachtoffer hiertegen geen bezwaarschrift indienen, zo beantwoord ik een vraag van de leden van de D66-fractie dienaangaande. Bij de beslissing over de v.i. is sprake van een belangenafweging, waarbij naast de belangen van het slachtoffer, ook het gedrag van de gedetineerde, diens belang bij een succesvolle terugkeer in de samenleving, het belang van de samenleving bij een goede re-integratie (en zo het voorkomen van recidive) en eventuele risico's worden betrokken. Voor deze belangenafweging is niet alleen het standpunt van het slachtoffer van belang, maar ook de adviezen van (onder andere) DJI, de reclassering en eventueel het adviescollege v.i. Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor deze beslissing en de daaraan ten grondslag liggende belangenafweging en maakt daarbij een eigenstandige, onafhankelijke afweging, gebaseerd op al deze inbreng.

Voor het antwoord op hun vraag wie wordt bedoeld met «andere relevante personen» in artikel 15, derde lid, onder c, Sr, verwijs ik deze leden naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

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

Tot mijn genoegen onderschrijven de leden van de **GroenLinks**-fractie de insteek om tot een meer persoonsgerichte aanpak te komen. Zij vragen wat ten opzichte van de huidige situatie de veranderingen zijn ten aanzien van het persoonlijke D&R-plan (zie artikel 1c van de Rspog). Deze leden wijzen erop dat in de nieuw voorgestelde wettelijke bepaling meer is uitgeschreven welke onderdelen in ieder geval moeten zijn opgenomen in het D&R-plan. Het gaat daarbij onder meer om de door deze leden genoemde beschrijving van de zorg die de gedetineerde nodig heeft.

Ik wil in antwoord op de vraag van deze leden graag het misverstand wegnemen dat daarvoor op dit moment geen aandacht zou zijn. Zorg op het gebied van medische en psychische problematiek is maatwerk. Indien uit de Inkomsten-, Screening- en Selectieprocedure (ISS-procedure), die plaatsvindt na binnenkomst in de PI, blijkt dat er indicaties zijn van medische dan wel psychische problematiek, wordt de gedetineerde verder onderzocht door (psycho)medische deskundigen. Waar nodig volgt een medische of psychische behandeling. Ten behoeve van situaties waar (door)zorg aan de orde is, zijn doorzorgfunctionarissen aangesteld in een aantal gevangenissen. Dit zijn BIG-geregistreerde functionarissen. Deze werkwijze wordt thans al gehanteerd. Het wetsvoorstel leidt op zichzelf dan ook niet tot intensiveringen op dit gebied.

Een belangrijke meerwaarde van het opnemen van het D&R-plan in de wet, zo vervolg ik mijn antwoord, is dat daarmee ook een grondslag wordt gecreëerd voor de uitwisseling van gegevens tussen DJI, gemeente en reclassering ten behoeve van het opstellen, bijwerken en uitvoeren van dat plan. In combinatie met de algemene maatregel van bestuur waarin deze gegevensuitwisseling van een nadere regeling wordt voorzien, maakt dit het mogelijk bepaalde gegevens ook zonder toestemming van de gedetineerde uit te wisselen. Zo kan meer inzicht worden verkregen in de gebieden waarop nog interventies en acties nodig zijn en waar al interventies zijn gestart. Met de gegevens van gemeenten en de reclassering kan de casemanager van DJI gerichter in gesprek treden met een gedetineerde, om zo eventuele tekortkomingen bij de vijf basisvoorwaarden (identiteitsbewijs, onderdak, werk en inkomen, zorg, schulden) in beeld te brengen.

Op de vraag of de aangestelde mentor, die iedere gedetineerde toegevoegd krijgt, geschoold is om te werken met een diversiteit aan zorgbehoeftes, antwoord ik dat in het programma vakmanschap en de reguliere opleiding van medewerkers aandacht wordt besteed aan het herkennen van en omgaan met eventuele beperkingen van gedetineerden.

De leden van de fractie van **D66** verwijzen naar de hiervoor in antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks reeds genoemde ISS-procedure. Zij vragen of er voldoende, gekwalificeerd personeel beschikbaar is.

Met deze leden ben ik van mening dat een goede ISS-procedure van groot belang is voor een succesvol detentieverloop. Via de systematiek van kostprijsfinanciering worden de inrichtingen in staat gesteld voldoende en op het juiste niveau gekwalificeerde medewerkers in te zetten. Deze leden vragen verder of de verwachting is dat de benodigde gegevens van andere instanties tijdig beschikbaar zijn. Ik antwoord daarop kan ik melden dat met gemeenten en de reclassering in het bestuurlijk akkoord afspraken zijn gemaakt over de betrokkenheid van deze organisaties bij het opstellen en uitvoeren van de persoonlijke D&R-plannen en de gegevensdeling. Daarin is onder andere vastgelegd dat partijen al bij aanvang van de vrijheidsbeneming (en eventueel al eerder) gegevens met elkaar delen om samen met de gedetineerde de re-integratiebehoefte op de vijf basisvoorwaarden en het re-integratietraject te bepalen. Deze afspraken worden nader uitgewerkt in een handreiking die de leidraad zal vormen voor de samenwerking tussen DJI, gemeenten en de reclassering. In de handreiking zal ook worden beschreven op welke momenten de partijen met elkaar informatie delen, zodat deze tijdig beschikbaar is. Ik benadruk op deze plaats dat het D&R-plan geen statisch, maar een dynamisch document is. Gedurende het verloop van de detentie wordt het D&R-plan geregeld geactualiseerd, bijvoorbeeld als op een later moment bepaalde informatie bekend wordt of de situatie van de gedetineerde wijzigt. In reactie op een vraag daarnaar van de leden van de D66-fractie merk ik op dat hierbij geen sprake is van «bureaucratisering». Voor een persoonsgerichte aanpak,

waarbij aandacht is voor de ontwikkeling van de gedetineerde, is het van belang dat het D&R-plan geregeld tegen het licht wordt gehouden en dat daarbij alle relevante informatie wordt betrokken (informatie van de ketenpartners en uit de eigen DJI-systemen, heldere (gedrags)rapportages, risicoscreening en een eventuele indicatiestelling voor een zorgtraject). Het gaat niet om een formaliteit of papieren exercitie, maar om een wezenlijk onderdeel van de persoonsgerichte aanpak. Het multidisciplinair overleg (MDO) speelt een belangrijke rol bij de vaststelling en aanpassing van het D&R-plan. In het MDO komen alle vanuit de inrichting bij de gedetineerde betrokken disciplines periodiek bij elkaar. Iedere gedetineerde wordt minimaal eenmaal in de zes weken besproken in het MDO. Als daartoe aanleiding is, kan vaker overleg over de gedetineerde plaatsvinden. De gedetineerde wordt betrokken bij zowel de vaststelling als de wijziging van zijn D&R-plan. Het aanpassen van het D&R-plan gaat dus niet ten koste van contactmomenten met de gedetineerde, zo hoop ik deze leden op dit punt gerust te stellen, maar biedt juist de mogelijkheid de gedetineerde te betrekken bij zijn detentieverloop en hem medeverantwoordelijkheid daarvoor te laten nemen.

De leden van de D66-fractie vragen, tot slot, waarom in het voorgestelde artikel 18a, zesde lid, Pbw het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college van B&W) wordt genoemd als partij met wie gegevens kunnen worden uitgewisseld, terwijl in het voorgestelde artikel 18b, eerste lid, Pbw een grondslag is opgenomen om gegevens uit te wisselen met de burgemeester. Dit onderscheid, zo beantwoord ik deze vraag, wordt gemaakt in verband met de verschillende doelen van de gegevensuitwisseling en de te onderscheiden taken van het college van B&W en de burgemeester.

Op grond van het voorgestelde artikel 18a, zesde lid, Pbw kunnen gegevens worden uitgewisseld tussen DJI, gemeente en reclassering over de zogeheten *vijf basisvoorwaarden* voor re-integratie («de essentiële voorwaarden voor deelname aan het maatschappelijk leven»). Dit maakt het mogelijk voor deze organisaties om samen te werken bij het ondersteunen van de gedetineerde bij het op orde brengen daarvan. De gemeente heeft hierbij een rol vanuit zijn taak voor de nazorg aan gedetineerden. Het is het college van B&W aan wie wettelijke taken en bevoegdheden zijn toegekend op voornoemde terreinen.

Op grond van het voorgestelde artikel 18b Pbw kunnen gegevens over de gedetineerde worden uitgewisseld tussen onder andere DJI en de gemeente wanneer dit noodzakelijk is ter bescherming van de *veiligheid* van anderen. De gegevensuitwisseling heeft hier, met andere woorden, vanuit het perspectief van gemeente betrekking op de taak de openbare orde te handhaven. Deze taak berust binnen de gemeente bij de burgemeester (artikel 172 Gemeentewet).

6. Basisprogramma en plusprogramma

De leden van de fractie van **D66** vragen aandacht voor het belang van «zingeving». Zij willen weten of hiervoor, naast de al tijdens de detentie genomen initiatieven, ook in het kader van het penitentiair programma en de v.i. ruimte is.

Voor zover de vraag van deze leden betrekking heeft op «zingeving» in brede zin en daarmee (mede) wordt bedoeld op het aangaan, herstellen en verstevigen van sociale contacten en het geven van anderszins «zin» aan het leven, bijvoorbeeld door werk en het opbouwen van een (delictvrije) toekomst, dan merk ik op dat de hele detentiefasering en de voorgestane persoonsgerichte aanpak zich juist hierop richten. Voor zover deze leden «zingeving» in meer levensbeschouwelijke zin bedoelen, antwoord ik dat hiervoor zeker ook ruimte is. Zoals deze leden terecht opmerken spelen de in de inrichting aanwezige geestelijk

verzorgers van verschillende (religieuze of levensbeschouwelijke) achtergronden hierbij een belangrijke rol. Tijdens detentie heeft iedere gedetineerde op grond van artikel 41 Pbw recht op geestelijke verzorging. In dit artikel staat dat de gedetineerde het recht heeft zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden en te beleven. Hiertoe draagt de directeur van de inrichting zorg dat er voldoende geestelijke verzorging beschikbaar is die zoveel mogelijk aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de gedetineerden. Bij de Dienst Geestelijke Verzorging van DJI werken rooms-katholieke, protestantse, humanistische, islamitische, boeddhistische, joodse en hindoeïstische geestelijk verzorgers. De kern van de geestelijke verzorging bestaat uit vier elementen: 1) individuele gesprekken, 2) kerkdiensten, gebedsdiensten en bezinningsbijeenkomsten, 3) doordeweekse groepsbijeenkomsten en 4) hulp bij acute geestelijke nood. Meer in algemene zin werken geestelijk verzorgers met het geloof, de levensbeschouwing en zingeving van justitiabelen. Dit heeft als belangrijkste doel het bevorderen van het geestelijk welzijn van de betrokkene tijdens de detentie. Maar geestelijke verzorging kan ook tot doel hebben en bijdragen aan verdieping van zelfinzicht, inzicht in de manier waarop de gedetineerde omgaat met anderen (ethiek) en inzicht in de manier waarop de gedetineerde omgaat met God en levensvragen. Daarbij komen ook vragen aan de orde als de plaats van de detentie in de eigen levensloop en de motivatie voor een beter leven na detentie. Verder biedt de geestelijke verzorging gedetineerden de mogelijkheid om het hart te luchten. Ook tijdens een penitentiair programma of tijdens de v.i. is er ruimte voor de gedetineerde om geestelijke verzorging te krijgen. Voor zover deze leden evenwel de suggestie doen om een zingevingstraject als bijzondere voorwaarde op te leggen, merk ik op dat voorwaarden een verplichtend karakter hebben. Trajecten rondom zingeving hebben dat bij uitstek niet. Dat neemt niet weg dat een gedetineerde die daaraan behoefte heeft door bijvoorbeeld de reclassering kan worden ondersteund bij zijn zoektocht naar een geschikt zingevingstraject.

Met de leden van voornoemde fractie ben ik van mening dat de aanwezigheid van voldoende arbeid in de PI's van groot belang is. Hierop wordt dan ook ingezet. De bedrijfsvoering van In-Made, de productiebedrijven van de PI's, is verbeterd. Dit heeft ervoor gezorgd dat klanten over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van het geleverde werk. Daardoor kan er al sinds een aantal jaren ruim voldoende werk worden aangeboden. De verwachting is dat dit ook de aankomende jaren zo blijft. Er is voldoende werk dat In-Made kan binnenhalen. De groeiende economie, de afbouw van het overbrengen van productie naar lage loonlanden en de krappe arbeidsmarkt, maken dat bedrijven tegenwoordig graag productie aan DJI uitbesteden. DJI bereidt zich daarnaast voor op ontwikkelingen als verdergaande automatisering, duurzaamheid, energietransitie en *refurbishment*. Focus op deze werksoorten is belangrijk voor de toekomstige orderportefeuille en voor het voorbereiden van gedetineerden op werk in deze sectoren. Naast werk uit de markt is ook DJI zelf een grote klant. Zeker twintig procent van het werk bestaat uit facilitaire werkzaamheden binnen de PI en nog eens tien procent uit productie voor DJI (meubilair, textiel, matrassen, etc.). De acquisitie van arbeid loopt dermate goed, dat het mogelijk is te onderzoeken of invoering van 32 uur per week penitentiaire arbeid realistisch is. Gedurende een periode van twee jaar worden in vijf verschillende PI's verschillende varianten van 32 uur penitentiaire arbeid getoetst. Op basis van de bevindingen wordt een businesscase opgesteld, waarover besluitvorming zal plaatsvinden over een eventuele bredere invoering van 32 uur penitentiaire arbeid. Gevraagd naar wat voor soort arbeid wordt aangeboden, antwoord ik in aanvulling op bovenstaande dat een deel van het werk bestaat uit

eenvoudig repeterend handmatig werk. Dit is vooral bedoeld voor gedetineerden die kort in detentie verblijven of complexer werk niet aankunnen. Relatief simpel werk wordt aantrekkelijker gemaakt door waar mogelijk gedetineerden in te zetten voor taken op het gebied van planning, logistiek en kwaliteitsbewaking. In iedere PI is eveneens meer complex werk voorhanden. Gedetineerden kunnen hiervoor in aanmerking komen gebaseerd op hun inzet, motivatie, verblijfsduur en vaardigheden.

De vraag van deze leden of gedetineerden kunnen weigeren te werken, beantwoord ik bevestigend. De plicht tot arbeid vervalt immers (artikel I, onder K, van het wetsvoorstel). Dat betekent evenwel niet dat het weigeren van deelname aan arbeid geen gevolgen heeft. Als een gedetineerde niet wil deelnemen aan de arbeid, dan betekent dit dat hij gedurende de tijd die is gereserveerd voor arbeid op zijn cel moet verblijven en geen arbeidsloon ontvangt. Arbeid tijdens detentie draagt bij aan een zinvolle dagbesteding en vergroot de kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Om die reden is het belangrijk dat gedetineerden zich inzetten voor arbeid. De weigering om aan arbeid deel te nemen zal dan ook worden betrokken bij de beoordeling van het gedrag van de gedetineerde. Met als gevolg dat hij in het basisprogramma blijft of daarnaar wordt teruggeplaatst. Gedetineerden die zich niet kunnen vinden in de beslissing van de directeur om hen niet te promoveren of terug te plaatsen, kunnen tegen die beslissing in beklag gaan bij de aan de inrichting verbonden beklagcommissie (artikel 60 Pbw), zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden. Tegen de beslissing van de beklagcommissie staat beroep open bij de RSJ (artikel 69 Pbw).

Tot slot merk ik naar aanleiding van de vragen van deze leden nog op dat als een gedetineerde in aanmerking wil komen voor uitdagender en interessanter werk, dit mogelijk is. Zoals hiervoor aan de orde kwam, is in iedere PI ook meer complex werk voorhanden. Als de gedetineerde door zijn gedrag laat zien gemotiveerd te zijn en zich te willen inzetten voor de arbeid, dan kan hij in aanmerking komen voor dat werk.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen op welke wijze wordt getracht verantwoordelijkheden van gedetineerden op te bouwen die niet aan bepaalde activiteiten deelnemen, bijvoorbeeld omdat zij dat niet willen of niet kunnen.

De persoonsgerichte benadering biedt bij uitstek mogelijkheden om op dit punt maatwerk te leveren, zo beantwoord ik deze vraag. Als sprake is van bepaalde problematiek of beperkingen bij gedetineerden, zal worden bekeken welke gedrags- en re-integratiedoelen realistisch zijn en welke interventies nodig zijn. Dit maakt het mogelijk om een op de behoeften en problematiek van de individuele gedetineerde toegesneden programma, met passende gedragsdoelen, vast te stellen en hier bij de beoordeling van het gedrag rekening mee te houden. Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak is verder dat gedetineerden de begeleiding en ondersteuning krijgen die zij hierbij nodig hebben. Zo kan ook met gedetineerden met beperkingen, vanaf de aanvang van de detentie, stapsgewijs worden gewerkt aan het nemen van meer verantwoordelijkheden. Ten aanzien van gedetineerden die niet willen deelnemen aan bepaalde activiteiten, zal worden gekeken wat de oorzaak daarvan is. Als het «niet willen» mede veroorzaakt wordt door bepaalde, onderliggende problematiek, dan kan daarmee rekening worden gehouden. In alle gevallen zal worden getracht de gedetineerde alsnog te motiveren. DJI-medewerkers zijn hiertoe getraind in motiverende bejegening: omgaan met gedetineerden op een manier die hen motiveert om te werken aan een toekomst zonder criminaliteit. In de praktijk is gebleken dat motiverende bejegening helpt om het gedrag van gedetineerden blijvend te veranderen. Verder worden (in het basisprogramma) verschillende activiteiten aangeboden

die erop zijn gericht om gedetineerden meer inzicht in hun eigen problematiek te geven en hen te motiveren daarmee aan de slag te gaan.

De leden van deze fractie vragen zich af of herstelgerichte programma's deel gaan of blijven uitmaken van het nieuwe regime. Zij vragen om een overzicht van de huidige programma's die worden aangeboden in dit kader en naar de ambities ten aanzien van deze programma's voor de toekomst.

Ook op dit moment is er tijdens de detentie al aandacht voor herstel en worden op herstel gerichte activiteiten aangeboden. In lijn met de wens van deze leden is het doel om herstel en herstelgerichte activiteiten nog duidelijker onderdeel te laten zijn van het D&R-plan. Herstel kan op verschillende momenten tijdens het verblijf aan de orde komen, bijvoorbeeld tijdens mentorgesprekken of gesprekken met casemanagers. Geestelijk verzorgers spelen nu vaak al een belangrijke rol voor de gedetineerde als het gaat om herstel. Dat zal in de toekomst zo blijven. Alle gedetineerden volgen daarnaast, als onderdeel van het basisprogramma, ook op dit moment al, de vernieuwde training «Kiezen voor verandering», die meer ruimte zal bieden voor verschillende aspecten van herstel.

Bij herstel kan worden gedacht aan herstel van de relatie met familie en kinderen. Er worden diverse activiteiten in de inrichting aangeboden om dit herstel te faciliteren, zoals ouder-kind-dagen en voorleesprojecten. Ook zijn er diverse interventies gericht op het weer vervullen van de ouderrol door de gedetineerde. Voorbeelden zijn «Betere start» en «Vrij verantwoord vaderschap». In twee inrichtingen wordt een pilot «Gezinsbenadering» uitgevoerd, die tot doel heeft de relatie tussen de gedetineerde en zijn kinderen en partner te behouden, herstellen of intensiveren. Daarnaast kan bij herstel worden gedacht aan herstel van de balans tussen dader en slachtoffer. Hiervoor bestaat in iedere inrichting de mogelijkheid tot slachtoffer-dader-contact, onder professionele begeleiding van een bemiddelaar van «Perspectief herstelbemiddeling». DJI-medewerkers faciliteren deze contacten. Ook is in een aantal inrichtingen een herstelconsulent werkzaam. Verder kunnen gedetineerden in een aantal inrichtingen op vrijwillige basis deelnemen aan trainingen die gaan over schuld en schaamte. De ambitie is om in de toekomst in iedere inrichting een dergelijk trainingsaanbod voor gedetineerden voorhanden te hebben. Ook is in een aantal inrichtingen een herstelconsulent aanwezig.

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

De leden van de **D66**-fractie vragen hoe wordt gemeten dat de nieuwe invulling van het verlof een gunstig effect heeft op het voorkomen van recidive. In reactie op deze vraag stel ik graag voorop dat de nieuwe invulling van het verlof mede is ingegeven door eerder wetenschappelijk onderzoek. In het WODC-onderzoek *Het Tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlof voor gedetineerden* is onder meer geconcludeerd dat de bestaande regeling van het verlof te weinig mogelijkheden biedt voor een doelgerichte invulling en dat behoefte bestaat aan een verlofpraktijk die minder routinematig is en meer de nadruk legt op een vormgeving van het verlof naar de maat van de bijzonderheden van het geval.⁵ Meer algemeen sluit de door mij voorgestane persoonsgerichte benadering met als doel gedragsverandering, evenals de inzet op het op orde brengen van

⁵ Nelissen, Schreurs & Smeets, *Het tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlof voor gedetineerden*, WODC 2006, p.114–115.

de basisvoorwaarden, aan bij publicaties van het WODC en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Uit die publicaties blijkt namelijk dat behandelingen die cognitief-gedragsmatig van aard zijn, het meest effectief zijn en vaak tot recidivevermindering leiden. Als strafrechtelijke interventies worden toegesneden op de criminogene tekorten van de betrokken daders, kunnen deze interventies leiden tot reductie van recidive.⁶ Dit is in lijn met de bevindingen in het ambtelijk rapport *Koers en Kansen: Over de toekomst van de sanctie-uitvoering* (Kamerstuk 24 587, nr. 689), dat tot stand is gekomen op basis van raadpleging van wetenschappers en experts uit het veld. Uit dat rapport blijkt dat de gevangenisstraf aan effectiviteit op het gebied van risicopreventie en recidivevermindering wint als wordt ingezet op de specifieke problematiek van de gedetineerde, door een lokale aanpak waarbij de levensloop van de gedetineerde centraal staat. De nieuwe invulling van het verlot, dat persoonsgericht wordt ingezet en wordt gekoppeld aan concrete re-integratiedoelen, sluit hierbij aan. Daarnaast draagt de voorgestane gefaseerde opbouw van het verlot bij aan een geleidelijke en gecontroleerde opbouw van vrijheden. Ik zeg deze leden graag toe in het kader van de uit te voeren evaluatie, die binnen vijf en tien jaar na inwerkingtreding zal worden uitgevoerd, aandacht te besteden aan de wijze waarop het re-integratieverlot wordt ingevuld en de te meten effecten daarvan.

De leden van de **PvdA**-fractie verwijzen naar de aangenomen motie-Groothuizen/Kuiken (Kamerstuk 35 122, nr. 26), waarin de regering wordt verzocht met regelgeving te komen om langdurend re-integratieverlot bij gevangenisstraffen van zes jaar of meer mogelijk te maken in de periode van twaalf tot 48 maanden voorafgaand aan de datum waarop de gedetineerde voor het eerst in aanmerking kan komen voor v.i. In antwoord op de vraag van deze leden daarnaar kan ik bevestigen dat het aantal dagen dat de gedetineerde buiten de inrichting mag doorbrengen ter uitvoering van deze motie eveneens wordt verhoogd. Het totaal aantal nachten dat de gedetineerde maximaal buiten de inrichting kan verblijven hangt samen met het aantal maanden dat de persoon in aanmerking kan komen voor langdurend re-integratieverlot. Dit aantal maanden loopt, met inachtneming van de motie, bij straffen van zes jaar of meer op van twaalf maanden (straf van zes jaar) tot 48 maanden (straf van dertig jaar). Nu de periode waarbinnen de persoon in aanmerking kan komen voor re-integratieverlot op grond van de motie langer wordt, wordt ook het maximaal aantal nachten dat de gedetineerde buiten de inrichting kan verblijven verhoogd. In het aanvankelijk door mij gedane voorstel kon een gedetineerde voorafgaand aan de datum waarop de gedetineerde voor het eerst in aanmerking kan komen voor v.i. in het kader van langdurend re-integratieverlot maximaal 108 nachten buiten de inrichting verblijven bij een straf van dertig jaar, verdeeld over 36 maanden. Naar aanleiding van de motie zal het gaan om een maximum van 144 nachten bij een straf van dertig jaar, verdeeld over 48 maanden. Daarbij is relevant dat per keer voor maximaal acht achtereenvolgende nachten aan langdurend verlot kan worden verleend. De nieuwe verlotregeling zal worden opgenomen in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi).

De leden van deze fractie vragen verder of de termijn waarbinnen verlot voor extramurale arbeid kan worden toegekend kan worden verlengd van

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

zes maanden voorafgaand aan het langdurend re-integratieverlof naar twaalf maanden, waarmee de periode voor dit verlof in totaal wordt verlengd tot 24 maanden, althans zo begrijp ik hun vraag. Graag verhelder ik in antwoord op deze vraag dat het moment waarop verlof voor extramurale arbeid kan worden toegekend, niet is gekoppeld aan de datum waarop een gedetineerde voor het eerst in aanmerking kan komen voor langdurend re-integratieverlof, maar aan de datum waarop de gedetineerde voor het eerst in aanmerking kan komen voor v.i. Het verlof voor extramurale arbeid kan worden toegekend op zijn vroegst op een zesde deel van de straf voorafgaand aan de fictieve v.i.-datum, met een maximum van twaalf maanden. Voor deze maximumperiode is gekozen om gedetineerden zo goed mogelijk naar vast betaald werk toe te leiden en hen daarvoor te motiveren en gemotiveerd te houden. De termijn van twaalf maanden biedt de gedetineerde gelegenheid om werkritme op te doen en zich te kwalificeren voor het werk. De werkgever kan in die periode tot een goede afweging komen of hij de betrokken gedetineerde een dienstverband wil aanbieden. Een langere periode dan twaalf maanden werkt naar verwachting niet in het voordeel van de gedetineerde, omdat werkgevers over het algemeen niet langer dan twaalf maanden willen investeren in gedetineerden voordat zij hen in dienst kunnen nemen. Om die reden is de regering dan ook geen voorstander van verlenging van de termijn naar 24 maanden. In dit verband is nog relevant dat gedetineerden voorafgaand aan het verlof voor extramurale arbeid binnen de inrichting kunnen deelnemen aan penitentiaire arbeid. Ook bij de arbeid die wordt aangeboden in de inrichtingen bestaan mogelijkheden om door te groeien naar uitdagender en interessanter werk en om bijvoorbeeld vakdiploma's te behalen. Zo is ook bij de arbeid sprake van het stapsgewijs en geleidelijk toegroeien naar een terugkeer in de samenleving en, meer in het bijzonder naar een terugkeer op de arbeidsmarkt.

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

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat langgestraften al in detentie adequaat worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving. Zij willen tevens weten hoe dat is geborgd voor gedetineerden aan wie – zo begrijp ik de vraag van deze leden – geen v.i. wordt verleend. Deze leden benadrukken terecht dat het van groot belang is dat juist de zwaarste categorie veroordeelden adequaat wordt voorbereid op een terugkeer in de samenleving.

De re-integratie van gedetineerden, met als doel een delictvrij bestaan na afloop van detentie, staat dan ook vanaf het begin van de detentie centraal. Hiermee wordt een aanvang gemaakt met de screening en het opstellen van een persoonlijk D&R-plan, dat is gericht op het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden en het voorbereiden op de terugkeer in de samenleving. Tijdens detentie wordt gericht gewerkt aan de re-integratie, via persoonlijke gedragsdoelen en op de behoeften en beperkingen van de individuele gedetineerde toegesneden re-integratieactiviteiten en interventies. Gedetineerden worden daarbij begeleid en ondersteund. Door middel van een geleidelijke opbouw van vrijheden, welke meer persoonsgericht en daarmee effectiever worden ingezet, wordt de gedetineerde voorbereid op een succesvolle terugkeer in de samenleving. Het voorstel is om het verlof, anders dan nu, volledig in het teken te stellen van specifieke (gedrags- en) re-integratiedoelen. Het sluitstuk van dit stapsgewijze re-integratieproces wordt gevormd door de v.i. Als aan een gedetineerde geen v.i. kan worden verleend, zal – vanuit het oogpunt van het voorkomen van recidive – zoveel mogelijk op andere wijze worden gewerkt aan de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. De inzet van DJI is erop gericht zo veel mogelijk gedeti-

neerden aan te zetten en te motiveren om (alsnog) het gewenste gedrag te laten zien. Ik ging hierop in paragraaf 6 van deze memorie van antwoord in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie reeds in. Ten aanzien van gedetineerden die hun gedrag aanpassen en zich alsnog willen inzetten, zal worden bekeken of zij door middel van re-integratieverlof stapsgewijs vrijheden kunnen opbouwen, zodat zij alsnog kunnen toewerken naar de v.i.

Een half jaar na een beslissing van het openbaar ministerie om geen v.i. te verlenen, kan een gedetineerde een verzoek indienen om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. De inzet en het gedrag van de gedetineerde in het daaraan voorafgaande half jaar – en de wijze waarop hij in dat half jaar met verleend verlof is omgegaan – worden betrokken bij de nieuwe beslissing over de verlening van v.i. In die periode heeft de gedetineerde de mogelijkheid aan te tonen dat hij (alsnog) toe is aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Wanneer ook dit verzoek wordt afgewezen, kunnen gedetineerden na wederom een half jaar een tweede verzoek doen. Zo worden gedetineerden gestimuleerd om te blijven werken aan hun re-integratie.

Maar ook wanneer gedetineerden in het geheel niet met v.i. kunnen, betekent dit niet dat geen sprake is van voorbereiding op een succesvolle terugkeer in de samenleving. Vanaf het begin van de detentieperiode wordt hieraan, zoals eerder benadrukt, gewerkt – ook met gedetineerden die niet het gewenste gedrag laten zien – door re-integratieactiviteiten in detentie, in het bij de penitentiaire inrichting aanwezige re-integratiecentrum (RIC) en – eventueel – door re-integratieverlof. In gevallen waarin de gedetineerde op basis van zijn gedrag niet in aanmerking komt voor langdurend re-integratieverlof of re-integratieverlof voor extramurale arbeid, kan hem kort voor het eind van de straf – mits op basis van een risicobeoordeling aanvaardbaar – kortdurend re-integratieverlof worden toegekend om praktische zaken te regelen die nodig zijn voor zijn terugkeer.

Net als in de huidige praktijk, kan het voorkomen dat van een gedetineerde een zodanig risico uitgaat, dat het niet mogelijk is hem vergaande externe vrijheden toe te kennen. In een dergelijk geval zijn er verschillende mogelijkheden om toezicht te houden en de gedetineerde te (blijven) begeleiden na zijn vrijlating. Een eerste mogelijkheid is het tenuitvoerleggen van een in combinatie met een gevangenisstraf opgelegde zelfstandige gedragsbeïnvloedende vrijheidsbeperkende maatregel (GVM; artikel 38z Sr). In het bijzonder bij de groep gedetineerden waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen, bestaan mogelijkheden om deze GVM op te leggen. De rechter kan bij de last tot tenuitvoerlegging gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden opleggen, waaronder verplichtingen om zich te laten opnemen in een zorginstelling, zich onder behandeling te stellen of deel te nemen aan gedragsinterventies, en vrijheidsbeperkende voorwaarden zoals een vestigingsverbod (artikel 38ab Sr).

Ter uitvoering van de motie-Kuiken/Van Wijngaarden, waarin de regering wordt opgeroepen om met de bij de GVM betrokken organisaties in de strafrechtketen in gesprek te gaan om de toepassing van de GVM te bevorderen (Kamerstuk 35 122, nr. 27), ben ik in gesprek met de betrokken organisaties. Tijdens deze gesprekken is gebleken dat betrokken organisaties een toename zien in het gebruik van de GVM. Ook is gebleken dat de bekendheid van de GVM, ondanks dat er eerder aandacht aan is besteed, verder kan worden vergroot. Dit is binnen de rechtspraak inmiddels gebeurd. Er is aandacht gevestigd op de Wet langdurig toezicht en de voorwaarden waaronder de GVM kan worden opgelegd en ten uitvoer gelegd. De GVM krijgt ook aandacht in opleidingen voor rechters en juridisch medewerkers. Begin 2020 wordt er door verschillende uitvoeringsorganisaties een voorstel opgeleverd over hoe er het beste voor kan worden gezorgd dat professionals de mogelijkheden van de

GVM scherp krijgen en weten wanneer de GVM in ieder geval kan worden geadviseerd en kan worden gevorderd, en welke procedures daarbij moeten worden gevolgd.

Een tweede mogelijkheid kan aan de orde zijn als een gevaar van iemand uitgaat dat voortvloeit uit een psychische stoornis. Dan is een rechterlijke machtiging tot gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis mogelijk. Op grond van artikel 2.5 van de Wet forensische zorg (Wfz) treft de zorgaanbieder zes weken voor afloop van de justitiële titel voorbereidingen voor aansluitende zorg, indien de zorgverlener of de behandelaar van oordeel is dat na afloop van de justitiële titel verdere zorg nodig is. Bij voorkeur gaat het om vrijwillige zorg, maar het kan zo zijn dat de zorgaanbieder zich tot het openbaar ministerie moet wenden voor het indienen van een verzoek tot een zorgmachtiging.⁷ Vanaf 1 januari 2020 kan dit verzoek ook bij de strafrechter worden ingediend.

Verder wordt ervoor gezorgd dat de gemeente op de hoogte is wanneer iemand terugkeert naar de gemeente, met het oog op het verlenen van nazorg en ondersteuning na afloop van de detentie. Het in dit wetsvoorstel opgenomen artikel 18a Pbw biedt een grondslag om gegevens uit te wisselen met de gemeente over wanneer iemand terugkeert en hoe het ervoor staat met de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie.

In gevallen waarin risico's van gedetineerden uitgaan is het extra belangrijk dat andere betrokkenen tijdig van de terugkeer in de brede samenleving op de hoogte zijn, zodat zij in staat worden gesteld om – zo nodig – tijdig maatregelen te treffen ter bescherming van de samenleving. Bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven kan hiervoor worden gebruikgemaakt van de zogenoemde BIJ-regeling. Via de Bestuurlijk Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ) kunnen gemeenten een melding krijgen over onherroepelijk veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, met het oog op het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Deze BIJ-regeling wordt verbeterd door uitbreiding naar alle gemeenten en door uitbreiding van de delicten waarbij een melding wordt afgegeven. Daarnaast wordt het aantal momenten waarop een melding uitgaat naar een gemeente verhoogd. In aanvulling hierop is in dit wetsvoorstel een verplichting opgenomen voor DJI, de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister van Justitie en Veiligheid, gemeente, reclassering, openbaar ministerie en politie om elkaar gegevens te verstrekken wanneer het risico aanwezig wordt geacht dat de gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal plegen (zie het voorgestelde artikel 18b Pbw). Dit stelt de betrokken organisaties beter in staat om in positie te komen én tijdig maatregelen te treffen ter bescherming van de samenleving. Gelet op hun informatiepositie kunnen zorg- en veiligheidshuizen daar ook een rol in spelen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen wat het wetsvoorstel betekent voor de rol van gemeenten, slachtoffers en begeleidingsinstanties, waaronder de reclassering, met betrekking tot de re-integratie. Ik antwoord daarop dat dit wetsvoorstel er mede op is gericht hun positie te verstevigen. In het bestuurlijk akkoord *Kansen bieden voor re-integratie* dat DJI, reclassering en de gemeenten op 1 juli 2019 hebben ondertekend, hebben zij vastgelegd dat zij al vanaf de aanvang van de detentie samen met de gedetineerde aan een goede en veilige terugkeer zullen werken. Dit wetsvoorstel bouwt hierop voort en faciliteert deze samenwerking. Met het wetsvoorstel wordt in de wet vastgelegd dat reclassering en gemeente in het vervolg kunnen worden betrokken bij het opstellen van het D&R-plan (het voorgestelde artikel 18a Pbw). Daartoe wordt voorzien in een wettelijke grondslag om gegevens uit te wisselen tussen deze

⁷ Op grond van, nu nog, de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen, of per 1 januari 2020 de Wet verplichte ggz.

instanties. Daarnaast wordt vastgelegd dat aan de gemeente – net als aan de reclassering – toegang kan worden verleend tot de PI om gedetineerden te ondersteunen bij het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden (voorgestelde wijziging van artikel 43 Pbw).

Ten aanzien van slachtoffers geldt dat zij in de gelegenheid worden gesteld hun beschermingsbehoeften kenbaar te maken. Dit geldt in de toekomst niet meer alleen voor slachtoffers van levensdelicten, ernstige geweldsdelicten of zedendelicten, maar voor alle slachtoffers. Deze informatie wordt betrokken bij beslissingen over vrijheden, de beslissing over de v.i.-verlening in het bijzonder. Ik ging hierop in paragraaf 4 van deze memorie van antwoord in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks reeds in. Graag verwijst ik deze leden kortheids halve naar dat antwoord.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de gemaximeerde v.i.-periode van twee jaar voldoende is om een geleidelijke terugkeer van gedetineerden in de samenleving mogelijk te maken. Ik stel in antwoord op deze vraag graag voorop dat de periode van twee jaar aansluit bij de gemiddelde duur – van anderhalf tot twee jaar – van het huidige reclasseringstoezicht, zoals die blijkt uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daaruit kan worden afgeleid dat een maximale duur van twee jaar in beginsel voldoende is. Dit geldt te meer nu in het stelsel dat wordt voorgestaan eerder met de re-integratie van gedetineerden wordt begonnen dan tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling. De regering stelt voor om de tijd in detentie beter te benutten en om de regeling van het verlot te herzien. Vanaf het begin van de detentie staat de re-integratie centraal. Er komt een meer geleidelijke opbouw van vrijheden, welke meer persoonsgericht en daarmee effectiever worden ingezet. Het re-integratieverlot en de v.i. vormen een opeenvolgend geheel, waarin de gedetineerde stapsgewijs gecontroleerd meer vrijheden krijgt en zo toewerkt naar zijn invrijheidstelling. Het re-integratieverlot en de v.i. vormen samen een behoorlijke periode – zeker met inachtneming van de motie Groothuizen/Kuiken (Kamerstuk 35 122, nr. 26) waarmee de periode wordt verlengd waarin langdurend re-integratieverlot kan worden verleend – waarin gericht met vrijheden kan worden gewerkt aan de re-integratie, maar dan vanuit een meer stapsgewijze benadering. De v.i. vormt aldus de laatste fase van een stapsgewijs re-integratieproces, dat al begint bij aanvang van de detentie.

In gevallen waarin de duur van de v.i.-periode niet voldoende blijkt te zijn, kan de proeftijd door de rechter op vordering van het openbaar ministerie met in ieder geval twee jaar worden verlengd. Ik meen dat dit de voorkeur verdient boven het huidige stelsel, omdat handhaving van de huidige v.i.-termijn betekent dat veroordeelden jaren voor het einde van de aan hen opgelegde straf volledig buiten de inrichting kunnen verblijven, terwijl die lange termijn, zo blijkt uit voorgaande, lang niet altijd nodig is voor een goede re-integratie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder waarop de verwachting is gebaseerd dat veroordeelden niet ervoor zullen kiezen de maximale v.i.-termijn van twee jaar uit te zitten, om zo aan toezicht te ontkomen. Voordat ik nader inga op dit punt, hecht ik eraan nogmaals te benadrukken dat niet alleen tijdens de v.i. wordt gewerkt aan de terugkeer in de maatschappij. Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, wordt hieraan gewerkt gedurende de hele detentieperiode, waarbij ingezet wordt op voor de gedetineerde specifieke gedrags- en re-integratiedoelen. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is, zo vervolg ik mijn antwoord, aandacht uitgegaan naar de vraag wat de maximering van de v.i. zou kunnen betekenen voor de terugkeer in de maatschappij in het geval van straffen van langer dan zes jaar. In dit verband is met ketenpartners gesproken over de vraag of deze maximering kan leiden tot de

situatie dat sommige gedetineerden ervoor kiezen de maximale termijn van twee jaar uit te zitten. Ik vind dit niet waarschijnlijk. Dat betekent immers niet alleen een – tot twee jaar – langer verblijf in de gevangenis, maar heeft ook invloed op de toekenning van externe vrijheden tijdens de detentie. Dat veel gedetineerden daarvoor zouden kiezen, betwijfel ik. Zoals ik tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb gemeld, is mij uit de praktijk van de afgelopen jaren slechts één geval bekend waarin een gedetineerde naar eigen zeggen niet met v.i. is gegaan, maar de gehele gevangenisstraf heeft uitgezeten, gelet op de mogelijkheid dat de proeftijd kan worden verlengd. Andere gedetineerden die vooraf kenbaar maken te overwegen niet met v.i. te gaan, blijken naarmate de v.i.-datum dichterbij komt zich toch bereid te verklaren tot naleving van de gestelde voorwaarden en met v.i. te gaan. Hierbij speelt de inzet van DJI en het contact dat de reclassering voorafgaand aan de v.i. gedurende de gehele detentie met de gedetineerde heeft een belangrijke en positieve rol. Medewerkers van DJI en de reclassering zetten zich namelijk ook bij niet gemotiveerde gedetineerden ervoor in om hen ertoe te bewegen eigen verantwoordelijkheid te nemen en te werken aan gedragsverandering.

In het verlengde van vorenstaande, zie ik evenmin het gevaar dat gedetineerden als gevolg van de termijn van twee jaar, eerder hun voorwaarden zullen overtreden. Dit kan immers leiden tot een herroeping van de v.i. (en dus tot het opnieuw insluiten van de gedetineerde) en kan vervolgens ook gevolgen hebben voor de vrijheden die de gedetineerde bij terugkeer in de PI zullen worden toegekend en zijn eventuele kansen om opnieuw voor v.i. in aanmerking te komen.

De leden van de GroenLinks-fractie leiden uit de cijfers opgenomen in het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam⁸ – over de vorderingen van het openbaar ministerie tot uit- en afstel van de v.i. – af dat de rechter een belangrijke rol heeft bij het corrigeren van de beslissing van het openbaar ministerie. Deze leden lijken daarmee te veronderstellen dat in alle gevallen waarin de vordering gedeeltelijk wordt toegewezen of wordt afgewezen het openbaar ministerie een verkeerde afweging zou hebben gemaakt. Deze conclusie kan hieruit echter niet worden getrokken. Ik licht dit graag toe.

Uit de cijfers over de vorderingen tot *uitstel* van de v.i. – dat wil zeggen dat wordt gevorderd om de v.i. pas op een later moment te laten aanvangen – blijkt dat deze vorderingen in de meeste gevallen worden toegewezen of gedeeltelijk worden toegewezen. Zo werd in 2016 de vordering tot *uitstel* van de v.i. in 27 gevallen (32 procent) geheel en in 35 gevallen (42 procent) gedeeltelijk toegewezen. Als een vordering gedeeltelijk wordt toegewezen dan betekent dit dat de v.i. wel wordt uitgesteld, maar met een kortere periode. Bij de lezing van deze cijfers moet worden bedacht dat vorderingen tot uitstel van de v.i. ook worden gedaan omdat de gedetineerde nog geen plek heeft waar hij tijdens zijn v.i. kan verblijven of omdat andere zaken nog op orde moeten worden gebracht. In dergelijke gevallen kan het voorkomen dat ten tijde van de zitting inmiddels een geschikte verblijfplaats is gevonden of dat blijkt dat de veroordeelde daarover binnen een kortere termijn dan aanvankelijk werd gedacht kan beschikken. Op basis van dergelijke nieuwe informatie kan de rechter de vordering tot uitstel afwijzen of gedeeltelijk – dus voor een kortere periode – toewijzen, zo blijkt ook uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam (p. 66). In de voorgestelde nieuwe regeling kunnen dergelijke gevallen worden ondervangen. In de nieuwe situatie kan het openbaar ministerie immers zelf beslissen over het moment waarop v.i. wordt verleend, rekening houdend met – bijvoorbeeld

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

na een signaal van de reclassering – het (inmiddels) op orde hebben van de desbetreffende zaken.

Bij de vorderingen tot het *achterwege laten* van de v.i. geldt dat de vorderingen in de meeste gevallen geheel of gedeeltelijk worden toegewezen. Dit geldt in het bijzonder vanaf het jaar 2014. Uit de cijfers van het onderzoek blijkt dat het openbaar ministerie vanaf dat moment steeds vaker kiest voor uitstel in plaats van voor het achterwege laten van de v.i., omdat uitstel van de v.i. meer mogelijkheden biedt om het gedrag van de gedetineerde nog te sturen (p. 64). In 2014 werd de vordering tot het achterwege laten van de v.i. slechts vier keer afgewezen, in 2015 was dit zeven keer en in 2016 vijf keer het geval. In al deze jaren werd de vordering tot het achterwege laten van de v.i. in veruit de meeste gevallen toegewezen (in respectievelijk 21, 23 en 15 gevallen). In een aantal gevallen – in alle drie de jaren in zeven gevallen – werd de vordering gedeeltelijk toegewezen. Dit laatste betekent dat de v.i. niet achterwege wordt gelaten, maar dat in plaats daarvan de v.i. wordt uitgesteld (zie het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam, p. 65). Dit onderscheid tussen uitstel en het achterwege laten van de v.i. wordt in het nieuwe systeem gerelativeerd. In het nieuwe systeem betekent een beslissing van het openbaar ministerie om geen v.i. te verlenen immers niet dat de veroordeelde vervolgens op geen enkele moment meer in aanmerking kan komen voor de v.i. Op grond van het voorgestelde artikel 15d, tweede lid, Sr heeft de veroordeelde de mogelijkheid om twee keer (na een tussenliggende periode van half jaar) het openbaar ministerie te verzoeken een nieuwe beslissing over zijn v.i. te nemen. Ook als de rechter heeft geoordeeld dat het openbaar ministerie in redelijkheid is gekomen tot de eerdere beslissing om geen v.i. te verlenen. Daarnaast kan het openbaar ministerie ook ambtshalve, dus los van een daartoe strekkend verzoek van de veroordeelde, alsnog v.i. toepassen als de eerdere grond voor weigering is komen te vervallen en de veroordeelde wel het gewenste gedrag toont. In dit opzicht is de beslissing om geen v.i. te verlenen in het nieuwe systeem minder definitief dan de huidige beslissing om de v.i. achterwege te laten.

Verder benadruk ik in antwoord op deze vraag dat het door mij voorgestane systeem anders van opzet is. Het openbaar ministerie zal nog beter dan nu het geval is in positie worden gebracht om te oordelen over de v.i., doordat het openbaar ministerie een betere informatiepositie zal hebben. Niet alleen ontvangt het openbaar ministerie adviezen van de directeur van de PI en de reclassering, ook zal het in complexe zaken worden geadviseerd door het adviescollege v.i. Op deze wijze kan het openbaar ministerie ook in bepaalde moeilijke (twijfel)gevallen tot een zorgvuldige afweging komen. Tot slot van mijn reactie op deze vraag benoem ik graag dat in het geval een gedetineerde het niet eens is met de beslissing van het openbaar ministerie om geen v.i. te verlenen, de beslissing hierover uit te stellen of de v.i. te herroepen, hij een bezwaarschrift kan indienen. Zo kan een rechter bij de beslissing worden betrokken.

De leden van voornoemde fractie vragen naar de rechterlijke toets in het kader van de taakstrafregeling van artikel 22g Sr. Zij menen dat die toets ruimer is dan die in het kader van de v.i.-regeling en vragen of dit niet vreemd is, nu de v.i. van een ingrijpender aard is. Artikel 22g, eerste lid, Sr, zo luidt mijn reactie, schrijft voor dat in bepaalde gevallen – waaronder het geval waarin het openbaar Ministerie van oordeel is dat de veroordeelde de opgelegde taakstraf niet naar behoren verricht of heeft 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. Dit is een zeer strikt criterium, dat het openbaar ministerie weinig ruimte laat om anders te beslissen. Dit heeft zijn weerslag op de rechterlijke toets, in het geval een bezwaarschrift wordt ingediend. Ook de rechter kan alleen

aan dit strikte criterium toetsen, zodat hij slechts beperkt ruimte heeft om af te wijken van de hoofdregel.

Het klopt dat de rechterlijke toets in de v.i.-regeling is beperkt tot het toetsen van de redelijkheid van de beslissing van het openbaar ministerie. Hiermee wordt benadrukt dat het aan het openbaar ministerie is om te beslissen over de v.i. Hier staat tegenover dat in het geval de rechter het bezwaarschrift gegrond verklaart, hij zelf de datum van de v.i. vaststelt en daarnaast kan adviseren over de bijzondere voorwaarden (artikel 15h, derde lid, Sr).

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat in de voorgestelde v.i.-regeling niet is opgenomen dat een gedetineerde bij de beslissing tot het al dan niet verlenen van v.i. wordt gehoord en dat als de gedetineerde geen raadsman heeft, aan hem een raadsman wordt toegevoegd. Zij vragen hoe de regering dit ziet in het licht van artikel 6 EVRM. In reactie hierop, merk ik op dat artikel 6 EVRM van toepassing is bij het vaststellen van iemands burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging («criminal charge»). In die gevallen heeft eenieder op grond van deze bepaling – die kort gezegd het recht op een eerlijk proces waarborgt – recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Daarnaast waarborgt artikel 6 EVRM onder meer het recht op bijstand door een raadsman. Voorwaardelijke invrijheidstelling is evenwel geen burgerlijk recht (vgl. EHRM 3 april 2012 *Boulois t. Luxemburg*, ECLI:NL:XX:2012:BW7924) en op die grondslag is artikel 6 EVRM dan ook niet van toepassing binnen de v.i.-procedure. Daarnaast is bij de voorwaardelijke invrijheidstelling geen sprake van een «criminal charge», waardoor ook op die voet artikel 6 EVRM niet op de v.i. van toepassing is. De voorwaardelijke invrijheidstelling maakt deel uit van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. Artikel 6 EVRM ziet niet op die fase. Desalniettemin komen aan de betrokken gedetineerde bepaalde rechten toe. In het geval het openbaar ministerie besluit om geen v.i. te verlenen, heeft de gedetineerde recht op toevoeging van een raadsman. Is sprake van herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling – de veroordeelde is dus reeds op vrije voeten – dan heeft de veroordeelde in het geval hij de algemene voorwaarde heeft overtreden en dus wordt verdacht van een nieuw strafbaar feit ook recht op een toevoeging, afhankelijk van zijn financiële situatie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering de – naar het oordeel van deze leden vage – normen in het voorgestelde artikel 15, derde lid, Sr beoordeelt in het licht van de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) gewezen arresten in de zaken *Vinter en Murray* (EHRM 9 juli 2013 *Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, NJ 2016/135 en EHRM 26 april 2016 *Murray t. Nederland*, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110).

Volgens deze leden volgt uit die arresten dat het voor een veroordeelde vanaf aanvang van detentie duidelijk moet zijn wat hij moet doen om op een bepaald moment in vrijheid te worden gesteld. De hier genoemde jurisprudentie is evenwel – zoals ik hierna zal toelichten – niet van toepassing op de voorwaardelijke invrijheidstelling, maar ziet op de levenslange gevangenisstraf.

Voornoemde arresten zien op de vraag of de opgelegde levenslange gevangenisstraf in die zaken verenigbaar was met artikel 3 EVRM, dat bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Een levenslange gevangenisstraf is verenigbaar met artikel 3 EVRM zolang deze straf *de jure* en *de facto* in zijn duur kan worden beperkt. Daarbij heeft het Hof in de zaak *Vinter* bepaald dat een levenslange gevangenisstraf zowel een perspectief op vrijlating als een mogelijkheid tot herbeoor-

deling van de straf moet kennen. De toetsingscriteria die zullen worden gehanteerd moeten voldoende kenbaar en duidelijk zijn, waarbij het Hof opmerkt dat een gedetineerde alleen gedetineerd kan blijven als er penologische gronden voor voortdrijving van de levenslange gevangenisstraf bestaan. In de zaak *Murray* constateert het Hof, onder verwijzing naar meerdere Europese en internationale bronnen en statenpraktijk, een duidelijke trend om alle gedetineerden, dus ook levenslanggestraften, de mogelijkheid van rehabilitatie te bieden. Voorts rust er een algemene positieve verplichting op de (penitentiaire) autoriteiten om adequate medische zorg te bieden aan gedetineerden. Voor levenslang gestraften houdt dat tevens in dat (ambtshalve) een beoordeling wordt gemaakt van de zorgbehoefte van een gedetineerde teneinde vast te stellen welke behandeling de gedetineerde kan faciliteren bij zijn rehabilitatie. Daarbij moet in beeld worden gebracht wat de kansen op succes zijn. Als een behandeling kansrijk wordt geacht, moet gefaciliteerd worden dat de gedetineerde die behandeling krijgt. Zo nodig moet een gedetineerde worden overgeplaatst naar een speciale inrichting om die zorg te borgen. Als deze mogelijkheid niet wordt geboden aan de gedetineerde, is de opgelegde levenslange gevangenisstraf *de facto* niet reduceerbaar. Bovenstaande specifieke eisen heeft het Hof gesteld met betrekking tot de levenslange gevangenisstraf, vanwege de onbepaaldheid van die straf. De arresten *Vinter* en *Murray* gelden om die reden niet ten aanzien van tijdelijk gestraften. Bij tijdelijk gestraften staat het uiterste moment van invrijheidstelling reeds op voorhand vast: de einddatum van de straf. Als voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegekend tot twee jaar eerder. Zij hoeven dus niet aan een herbeoordeling te worden onderworpen. Dat neemt niet weg dat ik met deze leden van mening ben dat het van belang is – vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid – om heldere criteria te hanteren bij de beoordeling of een gedetineerde in aanmerking komt voor v.i. Ik ben van oordeel dat de in het voorgestelde artikel 15, derde lid, Sr, genoemde criteria (het gedrag van de gedetineerde in detentie, de belangen van slachtoffers en (recidive)risico's) concrete en objectieve handvatten bieden aan het openbaar ministerie om in het individuele geval een goede afweging te kunnen maken. Een verdere invulling draagt bij aan een eenduidige toepassing hiervan. Daar wordt aan gewerkt. Enerzijds worden afspraken gemaakt ten behoeve van toereikende advisering op basis waarvan het openbaar ministerie aan deze criteria kan toetsen. Anderzijds worden deze criteria nader uitgewerkt en vastgelegd door het openbaar ministerie. Daarbij ook rekening houdend met hoe DJI hier invulling aan geeft. Op de manier waarop DJI invulling zal geven aan het criterium «gedrag» ging ik in antwoord op een vraag van deze leden in paragraaf 4 reeds in. Zoals ik daar besprak, wordt op dit moment in de praktijk in de praktijk al gewerkt met «goed gedrag» in het kader van het systeem van promoveren en degraderen. Het toetsingskader wordt op basis van de reeds opgedane ervaringen aangepast. Voor het in kaart brengen van risico's (tweede criterium) wordt gewerkt aan een risico-screener. Hiervoor is inmiddels door DJI een instrument ontwikkeld, dat in de praktijk zal worden getoetst. Ook wordt door DJI gewerkt aan een wegingskader slachtofferbelangen (derde criterium), dat zal worden gebruikt bij beslissingen over het toekennen en vormgeven van externe vrijheden. Het streven is erop gericht beide instrumenten vanaf april 2020 in alle inrichtingen in te zetten. Deze instrumenten dragen bij aan een heldere invulling van de criteria en een eenduidige toepassing daarvan. De drie criteria zullen ook door het openbaar ministerie nader worden ingekleurd. Ik deel dan ook niet het oordeel van deze leden dat het hier open en vage normen betreft.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts hoe de regering de beslissingsbevoegdheid van het openbaar ministerie inzake het verlenen van v.i. ziet in het licht van het door het Hof gewezen arrest in de zaak

Ezeh en Connors (EHRM 9 oktober 2003 *Ezeh en Connors t. het Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2003:1009JUD003966598). Deze leden lijken te veronderstellen dat het Hof in dit arrest oordeelde dat het uitstellen van de voorwaardelijke invrijheidstelling een *criminal charge* oplevert, waardoor artikel 6 EVRM hierop van toepassing is. In deze zaak oordeelde het Hof evenwel dat de – door de directeur van de PI – ingestelde *disciplinaire procedure* tegen een gedetineerde, naar aanleiding van een disciplinair vergrijp, waarop als sanctie uitstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling volgde, een «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM opleverde. Het Hof kwam tot dit oordeel door te toetsen aan de criteria uit het *Engel*-arrest (aard van de maatregel, classificering naar nationaal recht en aard en hoogte van de sanctie). Gezien de aard van de sanctie (uitstel van de v.i., terwijl gedetineerden in het Engelse systeem – anders dan in het door mij voorgestelde systeem – vanaf het begin van de detentie ervan mogen uitgaan dat zij op een bepaalde datum voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld) concludeerde het Hof dat hier sprake was van een «criminal charge». Daarbij leek het Hof ook belang te hechten aan het feit dat het uitstellen van de v.i. plaatsvond na het vaststellen van schuld van de gedetineerde aan een disciplinair vergrijp. Dit betekent niet, zoals deze leden lijken te impliceren, dat op de v.i.-beslissing zelf artikel 6 EVRM van toepassing is. Hierop ben ik hierboven reeds ingegaan in antwoord op een vraag van deze leden. Overigens beschermt artikel 6 EVRM weliswaar de toegang tot een onafhankelijke rechter, in die zin dat een beslissing aan een rechter moet kunnen worden voorgelegd, maar dit betekent niet dat de primaire beslissing door een rechter hoeft te worden genomen. Het EVRM vereist dan ook niet dat een beslissing omtrent het verlenen van v.i. is belegd bij de rechter(-commissaris), zo beantwoord ik een vraag van deze leden hieromtrent.

Anders dan deze leden, meen ik dat de criteria in artikel 15a, derde lid, onder a tot en met c, Sr voldoende helder zijn. Ik ging hierop hiervoor in antwoord op een vraag van deze leden reeds in. Verder merk ik naar aanleiding van de opmerkingen van deze leden over het geven van «instructies» aan het openbaar ministerie op, dat er bewust voor is gekozen om de beslissing over de v.i.-verlening bij het openbaar ministerie te beleggen, en niet bij DJI of de betrokken bewindspersoon. DJI zal het openbaar ministerie adviseren over de v.i., maar heeft daarbij voor het overige geen rol. Ik kom hierop in paragraaf 13 van deze memorie van antwoord in antwoord op een vraag van deze leden nog terug.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een vraag over het voorgestelde artikel 15e, eerste lid, aanhef, en onder a, Sr, dat bepaalt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling geheel of gedeeltelijk kan worden herroepen indien er «ernstige redenen» bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd. Deze leden begrijpen goed dat het moet gaan om een ernstige verdenking, vergelijkbaar met de ernstige bezwaren die de toepassing van de voorlopige hechtenis rechtvaardigen. De reden dat er desalniettemin niet voor is gekozen om het begrip «ernstige bezwaren» te gebruiken, zo beantwoord ik de vraag van deze leden, is taalkundig van aard. In combinatie met het vermoeden dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd zou het gebruik van het begrip ernstige bezwaren niet correct zijn. Overigens wordt het begrip «ernstige redenen» (voor een bepaald vermoeden) op meer plaatsen in het Wetboek van Strafrecht gebruikt, in het bijzonder in verband met de overtreding van opgelegde voorwaarden en gedragsbeïnvloedende maatregelen. Ik wijs bijvoorbeeld op artikel 15h, eerste lid, Sr, dat onderdeel is van de huidige v.i.-regeling («indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat een veroordeelde die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld zich zodanig heeft gedragen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling zal worden

herroepen, kan zijn aanhouding worden bevolen door het openbaar ministerie») en artikel 38x, eerste lid, Sr («indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde de maatregel niet naleeft of heeft nageleefd, kan zijn aanhouding worden bevolen door het openbaar ministerie»).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of de rechten van de veroordeelde, mede in het licht van het EVRM en de eerder aangehaalde jurisprudentie van het EHRM, voldoende zijn geborgd, nu – anders dan bij de voorlopige hechtenis, waarbij door een rechter wordt getoetst of sprake is van ernstige bezwaren – bij het herroepen van de v.i. vanwege ernstige redenen voor het vermoeden dat de algemene voorwaarde is overtreden, er geen rechterlijke toets van rechtswege plaatsvindt. Zoals ik eerder aangaf in deze memorie van antwoord, is artikel 6 EVRM niet van toepassing op de fase van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen, waarvan de voorwaardelijke invrijheidstelling deel uitmaakt. Bovendien gebeurt het weer insluiten van de veroordeelde in de gevangenis, na de beslissing tot herroeping van de v.i. volledig binnen de kaders van de eerder door de rechter opgelegde gevangenisstraf. Er is – anders dan bij de voorlopige hechtenis – geen sprake van een nieuwe titel voor vrijheidsbeneming, maar van voortzetting van de eerdere tot vrijheidsbeneming strekkende titel. Een noodzaak om de beslissing tot herroeping van rechtswege door een rechter te laten toetsen is er in dat licht niet. Dat neemt niet weg dat ik het belangrijk vind dat door een veroordeelde een rechter bij de zaak kan worden betrokken. Om die reden heb ik het mogelijk gemaakt voor de veroordeelde van wie de v.i. is herroepen hiertegen een bezwaarschrift in te dienen bij de rechtbank (het voorgestelde artikel 15g, eerste lid, onder c, Sr).

De leden van de **D66**-fractie vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat de beoordeling van «goed gedrag» consistent plaatsvindt. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden korthedshalve graag naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks in paragraaf 4 van deze memorie van antwoord. Zoals daar aan de orde is gekomen, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden over dit onderwerp, zullen in het aangepaste toetsingskader ook gedragingen worden opgesomd die als «niet goed» worden gewaardeerd.

De leden van de D66-fractie hebben vragen over het adviescollege dat het openbaar ministerie gaat adviseren in zwaardere en complexe zaken. Hun vragen beantwoord ik in onderlinge samenhang graag als volgt. Op basis van het v.i.-dossier beoordeelt het openbaar ministerie of een zaak in aanmerking komt voor advisering door het adviescollege, dat bedoeld is om de advocaat-generaal die belast is met de beslissing rondom de v.i. van advies te voorzien in bepaalde zwaardere en complexe zaken. Dit dossier bestaat ten eerste uit adviezen van DJI, de reclassering en in bepaalde gevallen het CJIB. In dit dossier zit verder de zienswijze van de gedetineerde. Deze wordt door de reclassering bij de gedetineerde afgenomen en wordt als apart onderdeel bij het advies van de reclassering weergegeven. Tot slot, maken de schriftelijke verklaring van het slachtoffer en de eventuele mondelinge toelichting daarop onderdeel uit van het dossier. De meeste v.i.-dossiers zullen direct door de advocaat-generaal worden behandeld. Het adviescollege zal worden benaderd in zwaardere en complexe zaken. Aan dit college wordt hetzelfde dossier ter beschikking gesteld als dat op grond waarvan de Advocaat-Generaal uiteindelijk beslist. Er is om die reden geen aanleiding om het adviescollege gedetineerden of slachtoffers te laten horen.

De leden van de D66-fractie lezen dat een van de gronden voor herroeping van de v.i. is dat er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd. Het begrip

«ernstige redenen» komt op meerdere plekken in het Wetboek van Strafrecht voor, waaronder in het huidige artikel 15h, eerste lid, Sr. Hiermee wordt niet bedoeld – zo beantwoord ik de vraag van deze leden – dat er meerdere redenen dienen te zijn; één reden kan, net als in de huidige situatie, voldoende zijn. Zoals hierboven reeds in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar voren kwam, moet het gaan om een ernstige verdenking, vergelijkbaar met de ernstige bezwaren die de toepassing van de voorlopige hechtenis rechtvaardigen. Deze leden vragen voorts of de gedetineerde recht heeft op schadevergoeding voor de ten onrechte doorgebrachte tijd in detentie, als de v.i. wordt herroepen omdat het ernstige vermoeden bestaat dat de gedetineerde een strafbaar feit heeft gepleegd, terwijl de gedetineerde later van dat feit wordt vrijgesproken. Indien de voorwaardelijke invrijheidstelling is herroepen vanwege het niet naleven van de algemene voorwaarde, maar de zaak betreffende het nieuwe strafbare feit eindigt zonder oplegging van een straf of een maatregel, kan de veroordeelde bij de rechtbank een verzoek tot schadevergoeding indienen, zo beantwoord ik deze vraag. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 15i Sr. De artikelen die zien op schadevergoeding wegens onterecht ondergaan voorarrest zijn van overeenkomstige toepassing.

De leden van de D66-fractie willen weten of het in lijn is met de persoonsgerichte aanpak dat in het kader van de advisering over de v.i.-beslissing het standpunt van de gedetineerde door de reclassering en niet door de gedetineerde zelf naar voren wordt gebracht. Bij het nemen van een beslissing over het verlenen van v.i. weegt het openbaar ministerie alle belangen mee, waaronder die van de gedetineerde, zo beantwoord ik deze vraag. Daarom zal de gedetineerde altijd in staat worden gesteld om zijn standpunt ten aanzien van de v.i. kenbaar te maken ten overstaan van de reclassering. Dit is een voor de hand liggende keuze, omdat de reclassering over kennis en ervaring beschikt in het kader van het raadplegen van een gedetineerde én in het kader van het aanreiken van informatie voor het nemen van een beslissing over de v.i. Ik hecht eraan te benadrukken dat deze manier in lijn is met de persoonsgerichte aanpak doordat de zienswijze van de gedetineerde objectief wordt meegenomen in het reclasseringsadvies, in die zin dat het standpunt letterlijk wordt weergegeven. Dit laat onverlet dat de reclassering (ook) een advies geeft gebaseerd op het totaal aan beschikbare informatie. Daar zal de zienswijze van de gedetineerde niet allesbepalend in zijn, maar wel uitdrukkelijk in worden meegewogen. Overigens dient hier te worden opgemerkt dat het standpunt van de gedetineerde weliswaar wordt betrokken bij de besluitvorming, maar dat het niet leidend is. Het openbaar ministerie neemt op basis van alle beschikbare informatie het besluit dat haar in het specifieke geval het beste voorkomt.

De leden van de D66-fractie vragen of de gestructureerde risicobeoordelingsmethodiek en het toetsingskader voor slachtofferbelangen reeds beschikbaar zijn. De risicoscreener is in concept gereed en wordt in een aantal inrichtingen getest, zo beantwoord ik deze vraag. Het streven is erop gericht de risicoscreener in april 2020 in alle inrichtingen te kunnen gaan inzetten. Het wegingskader voor slachtofferbelangen is op dit moment nog in ontwikkeling. Een eerste versie hiervan is beschikbaar en wordt momenteel in de praktijk uitgetoetst. Ook voor het wegingskader slachtofferbelangen is het streven om dit in april 2020 in alle inrichtingen te kunnen gaan invoeren.

De leden van de D66-fractie vragen of op grond van het voorgestelde artikel 15g Sr ook bezwaar kan worden gemaakt tegen de gedeeltelijke herroeping van de v.i. Deze vraag kan ik bevestigend beantwoorden.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen aandacht voor het feit dat het wetsvoorstel een groot belang toekent aan de inzet van gedetineerden. Deze leden vragen in dat kader aandacht voor het WRR-rapport *Weten is nog geen doen*. Zij vragen op welke wijze met de adviezen uit dit rapport rekening is gehouden bij dit wetsvoorstel. Ook vragen zij hoe rekening is gehouden met de omstandigheid dat een groot deel van de gedetineerden stress ervaart, beperkte verstandelijke vermogens heeft en/of psychische en verslavingsproblemen heeft en dat als gevolg hiervan de grens tussen niet willen en niet kunnen vaak niet goed is te bepalen. Het WRR-rapport roept de regering op een realistisch beleid te hanteren waarin rekening wordt gehouden met het verschil in «doenvermogen» van burgers. Met «doenvermogen» wordt bedoeld op non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden in het plan en kunnen omgaan met verleidingen en tegenslag. Het wetsvoorstel gaat uit van een persoonsgerichte aanpak. De persoonsgerichte aanpak biedt juist mogelijkheden om rekening te houden met dit «doenvermogen» van gedetineerden. Alle gedetineerden worden bij binnenkomst in een PI gescreend. In het kader van de ISS-procedure worden mogelijkheden, beperkingen, behoeften en eventuele problematiek in kaart gebracht. Zoals in antwoord op een vraag van deze leden in paragraaf 6 van deze memorie van antwoord aan de orde is gekomen, kan op basis hiervan een op de behoeften en problematiek van de individuele gedetineerde toegesneden programma, met gepaste gedragsdoelen, worden vastgesteld. Hiermee wordt bij de beoordeling van het gedrag rekening gehouden. Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak is verder dat gedetineerden de begeleiding en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Met deze op maat gesneden aanpak, kan – rekening houdend met het «doenvermogen» van de gedetineerde – stapsgewijs worden gewerkt aan het vergroten van dat doenvermogen en de geleidelijke terugkeer in de maatschappij.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder hoe de maximering van de v.i.-periode past in de doelstelling van recidivevermindering bij gedetineerden met een straf van meer dan zes jaar. Mijn antwoord op deze vraag luidt dat mede gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek er al langer een beweging gaande is binnen het gevangeniswezen naar een meer persoonsgerichte aanpak. Uit het door deze leden aangehaalde rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam blijkt dat ook de huidige toepassing van de v.i. door een ontwikkeling naar meer maatwerk en een meer persoonsgerichte aanpak wordt gekenmerkt. Met de voorstellen beoogt de regering deze persoonsgerichte aanpak beter in te bedden en in alle fasen van de detentiefasering door te voeren, om zo tot een samenhangend en consistent stelsel te komen, waarbij vrijheden meer geleidelijk worden opgebouwd. De v.i. vormt daarin de laatste fase van een stapsgewijs re-integratieproces, dat al begint bij aanvang van de detentie. Daarbij zal bovendien meer samenwerking met andere partners worden gezocht, om zo ook de nazorg en ondersteuning na detentie te verbeteren. Deze inrichting van het stelsel van detentiefasering, waarbij al vanaf het begin van de detentie wordt gewerkt aan de re-integratie en waarbij ook de nazorg na afloop van de straf beter wordt gefaciliteerd, noopt tot een heroverweging van de termijnen die gelden voor vrijheden. Het toekennen van vrijheden is nodig om gedetineerden geleidelijk terug te laten keren in de maatschappij en zo recidive te voorkomen. Tegelijkertijd moet, voor de geloofwaardigheid en aanvaardbaarheid van het stelsel, recht worden gedaan aan de opgelegde vrijheidsstraf. Dat betekent dat termijnen voor vrijheden niet langer moeten zijn dan nodig is voor het doel waarvoor zij worden ingezet, te weten de geleidelijke terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij. Er moet een juiste balans worden gevonden tussen het belang dat met de vrijheden wordt nagestreefd

enerzijds, en het belang van een geloofwaardig stelsel anderzijds. De regering meent dat deze balans met dit wetsvoorstel is gevonden. Een blik over de grenzen leert dat geen algemeen geldende conclusies kunnen worden getrokken over het tijdstip waarop veroordeelden (voorwaardelijk) in vrijheid kunnen worden gesteld en over de duur die de v.i.-periode zou moeten hebben. Er zijn landen waar v.i. kan worden verleend na twee derde deel van de straf of zelfs eerder, maar ook landen waar de v.i. pas later in de straf aan de orde kan zijn, bijvoorbeeld na driekwart, vier vijfde of vijf zesde deel van de straf. Een aantal landen hanteert verschillende termijnen voor kortere en langere straffen en/of heeft de v.i.-termijn nader gemaximeerd. Zo geldt in Portugal bij kortere straffen dat v.i. kan worden verleend nadat twee derde van de straf ten uitvoer is gelegd. Voor straffen van meer dan zes jaar geldt dat v.i. pas kan worden verleend nadat vijf zesde deel van de straf ten uitvoer is gelegd (artikel 61 van het Portugese Wetboek van Strafrecht (Código Penal)). Een voorbeeld van een land waar in bepaalde gevallen een nadere maximering van de v.i.-termijn geldt is Italië. In dat land kan – afhankelijk van het feit waarvoor de gedetineerde is veroordeeld – v.i. worden verleend na de helft van de straf, mits het strafrestant niet langer is dan vijf jaar (artikel 176 van het Italiaanse Wetboek van Strafrecht (Codice Penale)). Het maken van een onderscheid bij de v.i.-termijn tussen kortere en langere straffen en/of het maximeren van de v.i.-termijn, is op zichzelf dan ook geen nieuwe gedachte. Ik teken daarbij overigens aan dat de v.i. niet op zichzelf staat, maar onderdeel vormt van een strafstelsel en een tenuitvoerleggingspraktijk die tussen de landen heel verschillend kan zijn. Nu zowel de v.i.-termijnen als de strafstelsels en tenuitvoerleggingspraktijken verschillen, biedt een rechtsvergelijking weinig aanknopingspunten voor het bepalen van een geschikte v.i.-termijn in Nederland. Om die reden is bij de bepaling van deze termijn gekeken naar de Nederlandse situatie. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maximale periode van twee jaar correspondeert met de gemiddelde duur van de proeftijd van anderhalf tot twee jaar, zoals deze blijkt uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam, en is – volgend op gedragsverandering en re-integratieactiviteiten in detentie – in beginsel dan ook voldoende om gedetineerden buiten de inrichting verder te begeleiden en onder te toezicht te laten oefenen met herkregen vrijheden, zoals ik hiervoor ook reeds besprak in reactie op een vraag van de leden van GroenLinks-fractie daarnaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is om – naast de evaluatie van de wet vijf en tien jaar na inwerkingtreding – jaarlijks te monitoren in hoeveel gevallen wordt afgezien van v.i. en de Kamer hierover te informeren. Deze leden menen dat wanneer een substantieel aantal gedetineerden ervoor zou kiezen om geen gebruik te maken van de v.i. en zo zonder enige voorwaarde en voorbereiding in vrijheid te worden gesteld, de evaluatietermijn van vijf jaar te lang is in relatie tot het gevaar voor de samenleving dat hiermee gepaard gaat. Zoals ik eerder heb aangegeven, acht ik het niet waarschijnlijk dat gedetineerden consequent ervoor zullen kiezen niet met v.i. te gaan. Dit houdt niet alleen een tot twee jaar langer verblijf in de gevangenis in, maar heeft ook invloed op de verlening van externe vrijheden in detentie. Als het tegen mijn verwachting in toch gebeurt, moet worden ingegrepen. Mochten mij, voorafgaand aan de wetsevaluatie, signalen bereiken dat zich gevallen voordoen van gedetineerden die er standvastig voor kiezen om niet met v.i. te gaan – om zo een eventuele verlenging van de proeftijd te voorkomen –, dan zal ik uw Kamer daarover informeren.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen om nader uiteen te zetten waarom de regering heeft gekozen voor een maximale v.i.-periode van twee jaar en welke alternatieven de regering daarbij heeft overwogen.

Zij vragen om het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam bij dit antwoord te betrekken. Graag verwijs ik deze leden voor het antwoord op deze vragen kortheidshalve naar mijn hiervoor gegeven antwoord op vraag van de leden van de PvdA-fractie naar deze termijn, waarin ook dit aspect aan de orde komt.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat een aantal verbeteringen wellicht ook met minder ingrijpende maatregelen zijn te bereiken. Mijn reactie daarop luidt dat het doel van dit wetsvoorstel is om tot een samenhangend en consistent stelsel te komen. Daarvoor is het belangrijk om het hele stelsel te bezien en op elkaar aan te laten sluiten. Er moet sprake zijn van één systeem, waarbij de gedetineerde stapsgewijs toegroeit naar zijn terugkeer in de samenleving. Daarvoor is het belangrijk dat door de hele fasering heen dezelfde benadering geldt. Om die reden is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel het hele stelsel van detentiefasering en v.i. te bezien en met elkaar in lijn te brengen. De wijzigingen in de v.i.-regeling zoals die hier worden voorgesteld maken dat het wettelijke systeem de persoonsgerichte benadering beter kan faciliteren en dat gedurende de hele tenuitvoerlegging dezelfde criteria een belangrijke leidraad vormen (gedrag, risico's en de belangen van slachtoffers en nabestaanden).

De leden van ChristenUnie-fractie vragen welke wetenschappelijke inzichten bestaan in het kader van het voorkomen van recidive bij de groep langgestraften en hoe deze zich verhouden tot dit wetsvoorstel. Deze leden vragen voorts welke landen goede resultaten hebben met het tegengaan van recidive. Eveneens vragen zij om een beknopte schets van de aldaar geldende regelingen tijdens en na detentie om dit resultaat te bereiken. Zij vragen hoe het huidige en het toekomstige Nederlandse stelsel zich hiertoe verhouden.

Aan dit wetsvoorstel ligt een persoonsgerichte benadering ten grondslag, waarbij gedetineerden stapsgewijs toegroeien naar hun terugkeer in de samenleving. Daarvoor is de samenwerking met partners, zoals de reclassering en gemeenten van groot belang. Ook dit laatste vormt daarom een belangrijk uitgangspunt bij dit wetsvoorstel.

In paragraaf 7 van deze memorie van antwoord is, in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie, ingegaan op wetenschappelijk onderzoek waarbij deze benadering aansluit. Ook uit internationale ervaringen kan worden afgeleid dat voornoemde uitgangspunten (persoonsgerichte benadering, stapsgewijze opbouw en samenwerking) belangrijke elementen zijn bij het verminderen van recidive.

In vergelijking met andere Europese landen, waaronder Nederland, heeft Noorwegen een laag recidivepercentage. In Noorwegen wordt vergaand samengewerkt met het sociale domein. Onder andere gemeenten en zorgorganisaties zetten hun werk binnen de PI voort. Dit zorgt voor continuïteit van interventies en voor maatschappelijke betrokkenheid bij de detentie. Met dit wetsvoorstel wil ik de samenwerking met andere partners, zoals gemeenten en reclassering, ondersteunen. Daartoe is niet alleen voorzien in een regeling van de betrokkenheid van de gemeente en de reclassering bij het opstellen van het D&R-plan en een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling, maar ook in een wettelijke grondslag om de gemeente – net als de reclassering – toegang te verlenen tot de penitentiaire inrichting om gedetineerden te ondersteunen bij het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden. Ik vind deze samenwerking van belang, juist met het oog op de continuïteit van trajecten, waarvoor ook in het Noorse gevangeniswezen zoveel aandacht is.

Ook op andere punten sluiten voornoemde uitgangspunten aan bij de kenmerken van het Noorse stelsel. In lijn met de stapsgewijze benadering die ik voorsta, kan een gedetineerde in Noorwegen tijdens de detentiefasering toegroeien naar meer vrijheden. Na het uitzitten van een deel van de straf, kan de gedetineerde worden doorgeplaatst naar een speciale,

meer open detentievoorziening. Voordat gedetineerden hiervoor in aanmerking komen, dienen zij over een baan te beschikken. In deze voorziening vinden activiteiten plaats gericht op de terugkeer in de samenleving. Deze voorziening kent gelijkenissen met de beperkt beveiligde afdelingen (BBA) die het onderhavige wetsvoorstel introduceert en die zijn bedoeld voor gedetineerden die – tijdens een latere fase van de detentie – buiten de inrichting werken.

Deze leden vragen tot slot – althans zo begrijp ik hun vraag – welke mogelijkheden er zijn om een persoon te laten resocialiseren die wegens een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf tot achttien jaar gevangenisstraf is veroordeeld en die zich gedurende detentie niet heeft ingespannen om goed gedrag te laten zien. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat gedetineerden die calculerend gedrag vertonen langdurige reclasseringsbegeleiding ontlopen. Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor in deze paragraaf gegeven antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de VVD- en GroenLinks-fractie.

De leden van de **SGP**-fractie vragen waarom, althans zo begrijp ik hun vraag, niet ook voor straffen korter dan zes jaar is voorzien in een kortere v.i.-termijn. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie naar de termijn van twee jaar aan de orde is gekomen, zijn er meer Europese landen waar bij de v.i.-termijn wordt gedifferentieerd tussen kortere en langere straffen. De v.i.-termijn kan bij langere straffen op dit moment oplopen tot wel tien jaar. Ik heb daarin aanleiding gezien om de v.i.-termijn te maximaleren op twee jaar. Dit heeft een beperkend effect op de v.i.-termijn bij straffen vanaf zes jaar. Daarmee is niet gezegd dat er bij kortere straffen niets wijzigt. Ook de regelingen van het verlop en het penitentiair programma worden immers gewijzigd. Omdat de stapeling tussen het penitentiair programma en de v.i. wordt opgeheven zullen gedetineerden met een straf van meer dan één jaar niet meer na de helft van de straf (een zesde (penitentiair programma) + een derde (v.i.)), maar pas nadat twee derde gedeelte van de gevangenisstraf ten uitvoer is gelegd – indien zij aan de voorwaarden daarvoor voldoen – volledig buiten de inrichting kunnen verblijven. Voorafgaand aan dat moment kunnen gedetineerden – binnen bepaalde termijnen – in aanmerking komen voor re-integratieverlop. Dit verlop wordt evenwel persoonsgericht ingezet en kan slechts worden toegekend wanneer gedetineerden het gewenste gedrag hebben laten zien en dat verlop een concreet re-integratiedoel dient, zoals het voeren van een sollicitatiegesprek. Verlop is dus geen automatisme en is ook niet vrijblijvend. Deze leden stellen enkele vragen over de mogelijkheid voor gedetineerden om toezicht te ontlopen door te weigeren aan de bij de v.i. te stellen voorwaarden te voldoen. Graag verhelder ik in reactie op die vragen dat instemming van de veroordeelde met de voorwaarden geen vereiste is om v.i. te kunnen verlenen. In de regel zal evenwel geen v.i. worden verleend aan een veroordeelde die aangeeft zich niet aan de voorwaarden te willen houden. Dit kan immers leiden tot ontoelaatbare risico's. Daarnaast doet het af aan de doelstelling van de v.i. Doel van de v.i. is immers om met behulp van bijzondere voorwaarden verder te werken aan gedragsverandering en de re-integratie van de veroordeelde in de samenleving. Als een veroordeelde zich niet houdt aan de voorwaarden, dan komt hiervan niet veel terecht. Verder verhelder ik in reactie op de vraag van de SGP graag dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen het voorgestelde artikel 15b Sr en het voorgestelde artikel 15d Sr. Op grond van artikel 15b Sr heeft het openbaar ministerie de bevoegdheid om over de v.i. te beslissen. Het voorgestelde artikel 15d Sr heeft een meer procedureel karakter. In het eerste lid van de bepaling is vastgelegd dat het openbaar ministerie in ieder geval vier weken voor de v.i.-datum een beslissing over de v.i.

neemt. De reden waarom een dergelijke termijn is opgenomen, is dat de veroordeelde zo tijdig op de hoogte is van een eventuele afwijzende beslissing over zijn v.i. en de mogelijkheid heeft om daartegen tijdig bezwaar te maken. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 15d Sr vormt een waarborg dat het openbaar ministerie in ieder geval één keer over de v.i. beslist, namelijk in aanloop naar de datum waarop de veroordeelde voor het eerst in aanmerking kan komen voor v.i. Deze eerste beslissing kan worden uitgesteld met maximaal zes maanden als het openbaar ministerie nog niet in staat is een beslissing te nemen. Artikel 15d, eerste lid, Sr heeft uitdrukkelijk alleen betrekking op de eerste v.i.-beslissing. Het openbaar ministerie is eveneens verplicht een beslissing over de v.i. te nemen als de gedetineerde op grond van het tweede lid van artikel 15d Sr een verzoek daartoe doet. Het aantal verzoeken dat de veroordeelde kan doen is daarbij beperkt, om te voorkomen dat veroordeelden verzoeken blijven doen, terwijl de situatie niet gewijzigd is. Een verzoek kan daarom pas zes maanden na een eerdere beslissing van het openbaar ministerie over de v.i. worden gedaan. Zo is er gelegenheid voor de veroordeelde om zijn gedrag zodanig te wijzigen dat alsnog een gunstige beslissing over de v.i. kan worden genomen. Dit tweede lid staat er evenwel niet aan in de weg dat het openbaar ministerie, op grond van de bevoegdheid die het heeft overeenkomstig het voorgestelde artikel 15b Sr, op enig ander moment (ambtshalve) alsnog beslist om de gedetineerde v.i. toe te kennen. Het openbaar ministerie kan dus ook zonder een verzoek van de gedetineerde op enig moment tijdens de v.i.-periode beslissen om (alsnog) v.i. te verlenen aan een veroordeelde. Het openbaar ministerie is dus niet afhankelijk van een verzoek of de instemming van de veroordeelde.

9. Ketensamenwerking en nazorg

De leden van de D66-fractie vragen of gemeenten voldoende kwalitatief geschoold personeel hebben om (ex-)gedetineerden te ondersteunen bij de vijf basisvoorwaarden. Terecht wijzen zij daarnaast op het belang van samenwerking tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de gedetineerden.

Gemeenten, zo luidt mijn antwoord op deze vragen, hebben personeel in dienst om uitvoering te geven aan hun zorgplicht voor burgers, ook als het gaat om burgers die terugkeren uit detentie. Dit betreft een van de basistaken van de gemeentelijke organisatie. In aanvulling daarop zijn er gemeenteambtenaren belast met het onderhouden van contacten met DJI over de terugkeer van gedetineerden in de betreffende gemeente.

Met het oog op een goede samenwerking tussen DJI, gemeente en reclassering is in juli 2019 het bestuurlijk akkoord *Kansen bieden voor re-integratie* getekend, dat een vervolg is op het convenant Re-integratie (ex-)gedetineerden, *Richting aan Re-integratie* uit 2014. Daarin hebben zij afgesproken om zich in te spannen voor een goede re-integratie van gedetineerden en daarbij nauw samen te werken. Een uitdaging in de samenwerking op dit moment is dat het delen van informatie momenteel beperkt mogelijk is, vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag daarvoor. Dit wetsvoorstel biedt deze wettelijke grondslag, waarmee een belemmering voor de samenwerking wordt opgeheven.

Ter nadere uitwerking van het bestuurlijk akkoord wordt een handreiking opgesteld. Hierin beschrijven DJI, reclassering en de gemeenten hoe zij de gedetineerde kunnen ondersteunen bij de re-integratie, met welke wet- en regelgeving rekening moet worden gehouden en *good practices* voor samenwerking. Deze handreiking wordt periodiek op basis van praktijkervaringen geactualiseerd. Daarnaast zijn er in het kader van de visie *Recht doen, kansen bieden* acht pilots gestart om verschillende aspecten van de samenwerking te concretiseren.

Hoe de samenwerking vordert verschilt op lokaal en regionaal niveau. In veel gemeenten en regio's bestaan al sterke samenwerkingsverbanden, in andere moeten deze nog worden opgebouwd of verder worden versterkt. De zorg- en veiligheidshuizen spelen vanwege hun informatiepositie hierin een cruciale rol. Gemeentelijke re-integratiecoördinatoren werken dikwijls vanuit het zorg- en veiligheidshuis. Voorts ondersteunt het VLOT-team (Verbindend landelijk ondersteuningsteam; een initiatief van de Ministeries van VWS, JenV, BZK en de VNG) gemeenten en regio's sinds mei 2019 actief en vraaggericht bij het leggen van verbindingen binnen en tussen de verschillende regio's en het vormen van regionale samenwerkingsverbanden, ook ten aanzien van de re-integratie van gedetineerden.

De leden van deze fractie merken op dat in sommige PI's bij wijze van experiment een «doorzorgfunctionaris» is aangesteld. Zij willen weten of er al resultaten van dit experiment te melden zijn, of de regering voornemens is dit type functionaris in alle PI's aan te stellen en zo ja, of daarvoor voldoende financiële middelen aanwezig zijn. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

De afgelopen jaren is geëxperimenteerd met het inzetten van een doorzorgfunctionaris om de continuïteit van zorg voor gedetineerden te verbeteren. Het zwaartepunt van diens taak ligt bij het motiveren van gedetineerden voor het ondergaan van en deelnemen aan zorg en het realiseren van zorg door het maken van afspraken met zorgaanbieders. Uit het experiment komt naar voren dat de functionaris meerwaarde heeft binnen het gevangeniswezen. De problematiek van gedetineerden kan daardoor eerder en beter worden opgepakt. Ook is sprake van meer en beter contact met samenwerkingspartners, waaronder zorgaanbieders. Dit draagt in positieve zin bij aan het realiseren van passende zorgtrajecten voor gedetineerden en een betere aansluiting tussen de periode voor, tijdens en na detentie. Op basis daarvan is besloten in 2019 en 2020 het aantal PI's met een aangestelde doorzorgfunctionaris uit te breiden. Daarvoor is afdoende financiering.

Ik kan de leden van de fractie van D66 bevestigen dat in alle PI's een re-integratiecentrum (RIC) aanwezig is. Het RIC is een ruimte in de penitentiaire inrichting waar gedetineerden – met ondersteuning van medewerkers en vrijwilligers – kunnen werken aan de basisvoorwaarden van hun re-integratie. De gedetineerde kan in het RIC bijvoorbeeld werken aan een sollicitatiebrief of huiswerk maken in het kader van een opleiding. Verder zijn op speciaal beveiligde computers websites te bezoeken om bijvoorbeeld een woning te zoeken, te reageren op een vacature of voor het aanschrijven van schuldeisers. Ook kan de gedetineerde contact zoeken met de gemeente. Voor een gemeente is het via een RIC gemakkelijker om contact te leggen met de gedetineerde burger.

Alle RIC's voldoen aan door DJI opgestelde standaardeisen. Deze zien onder meer op de openingstijden en toegankelijkheid van een RIC, de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel in een RIC en op de samenwerking tussen een RIC en de betrokken medewerkers, waaronder de casemanager. In dit opzicht hebben alle RIC's hetzelfde niveau, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van deze leden. Afhankelijk van de inzet van lokale netwerkpartners kunnen er evenwel verschillen bestaan tussen wat er wordt aangeboden in een RIC. In sommige PI's houden gemeenten bijvoorbeeld spreekuur in het RIC voor hun gedetineerde ingezetenen.

In een zorg- en veiligheidshuis, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, werken partners van justitie, zorg en openbaar bestuur samen bij de aanpak van complexe problematiek rond overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. Hier wordt de samenhang in de (lokale) keten georganiseerd, aansluitend op de lokale behoefte. De zorg- en veiligheidshuizen

zijn in principe niet actief betrokken bij de activiteiten in een RIC, tenzij dat op lokaal niveau al dan niet via de gemeente(n) is geregeld.

Met genoegen lees ik dat de leden van de **ChristenUnie**-fractie met instemming hebben gezien dat er een bestuurlijk akkoord is gesloten tussen DJI, reclassering en gemeenten. Voor het antwoord op hun vraag wat de stand van zaken is ten aanzien van het bestuurlijk akkoord verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie over de samenwerking tussen deze partijen.

De leden van deze fractie vragen om inzicht te verschaffen in de mate waarin gemeenten en betrokken veiligheidsregio's, ook met gebruik van Wmo-middelen, een sluitende aanpak hebben of in voorbereiding hebben. Ik antwoord op deze vraag dat de meeste gemeenten een actief re-integratiebeleid voeren. Gemeenten kunnen daarbij gebruikmaken van de middelen die de Wmo biedt, aangezien deze middelen bedoeld zijn om mensen te ondersteunen bij zelfredzaamheid en participatie, ook wanneer ze gedetineerd zijn geweest. In het hiervoor reeds genoemde bestuurlijke akkoord zijn afspraken gemaakt tussen DJI, gemeenten en reclassering over hun betrokkenheid. Daarnaast kan worden gewezen op het programma «Koers en kansen» van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dat programma stimuleert en faciliteert initiatieven in de samenwerking rond re-integratie om tot effectieve, sluitende trajecten te komen. Er zijn ongeveer 75 gemeenten actief betrokken. Naar verwachting zullen de projecten en analyses van maatschappelijke kosten en baten ook andere gemeenten aanzetten om gerichte ondersteuning te gaan aanbieden.

In antwoord op hun vraag naar het betrekken van vrijwilligersorganisaties bij de tenuitvoerlegging merk ik op dat mede ter uitvoering van de motie-Drost/Van der Staaij om vrijwilligersorganisaties meer te betrekken bij de uitvoering van het D&R-plan (Kamerstuk 35 122, nr. 29) het vrijwilligerswerk meer zal worden gericht op het bieden van ondersteuning van de gedetineerde bij het regelen van praktische zaken zoals werk, inkomen, het aanpakken van schulden en onderdak. In het subsidiekader 2020 voor vrijwilligerswerk bij de sanctie-uitvoering is in dit verband een bepaling opgenomen waarmee vrijwilligers vanaf 2020 ook subsidie kunnen ontvangen voor het bieden van ondersteuning aan de gedetineerde bij het uitvoeren van een D&R-plan.

10. Beschouwing op de samenhang tussen de detentiefasering en de voorwaardelijke modaliteiten

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de verhouding tussen de voorwaardelijke straf en de v.i. gesteld, die ik graag in onderlinge samenhang beantwoord.

Bij straffen van meer dan een jaar kan de veroordeelde in aanmerking komen voor v.i. (artikel 15 e.v. Sr). Bij straffen tot en met vier jaar heeft de rechter de mogelijkheid een (deels) voorwaardelijke straf op te leggen (artikel 14a e.v. Sr). Kiest de rechter voor dit laatste, dan komt de gedetineerde, net als onder de huidige regeling, niet in aanmerking voor v.i. (artikel 15, derde lid, onder a, Sr). Deze leden vragen waarom niet wordt gekozen voor een systeem waarbij altijd, ook bij langere straffen, een voorwaardelijk strafdeel wordt opgelegd. In de aanloop naar de omvorming van de vervroegde invrijheidstelling naar de huidige voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008, zo beantwoord ik deze vraag, 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. De redenen die daarvoor destijds werden genoemd, acht de regering nog steeds overtuigend. Tussen de v.i. en de voorwaardelijke straf bestaat een aantal verschillen. Eén van die verschillen – en een belangrijke reden om in 2008 niet te kiezen voor afschaffing van de v.i. ten faveure van de (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf – is dat bij een (deels) voorwaardelijke straf al op voorhand, namelijk door de rechter in zijn uitspraak, moet worden bepaald in hoeverre begeleiding en toezicht nodig zijn. De rechter bepaalt of er een voorwaardelijk strafdeel is, hoe lang dat is en welke (bijzondere) voorwaarden gelden. Met name bij lange straffen is dit bezwaarlijk, nu het detentieverloop daarbij moeilijk is te voorzien, terwijl juist het verloop en de invulling van de detentie sterk bepalend zijn voor de mate waarin behoefte bestaat aan begeleiding en toezicht aan het einde van de detentie. Daarbij komt dat een afschaffing van de v.i.-regeling ten gunste van een stelsel met een voorwaardelijk strafdeel ertoe leidt dat wanneer de rechter geen 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. Ook dit vormde in de aanloop naar de wetwijziging van 2008 een belangrijke reden om niet te kiezen voor een stelsel waarin alleen de mogelijkheid van een deels voorwaardelijke straf openstaat (zie ook *Sancties in perspectief*).

Beleidsnota inzake de heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen, bijlage bij Kamerstuk 27 419, nr. 1). Daarbij komt – en dit weegt voor mij zwaar – dat of de gedetineerde voorwaardelijk vrijkomt bij een deels voorwaardelijke straf niet afhankelijk is van zijn gedrag tijdens detentie. Overeenkomstig de uitspraak van de rechter zal de veroordeelde na het onvoorwaardelijk deel van zijn straf in vrijheid worden gesteld, ongeacht zijn gedrag in detentie. Zo valt een belangrijke stimulans voor gedetineerden om zich in te spannen voor hun re-integratie weg. Met name bij langere straffen, waarbij het gewenst is dat gedetineerden de tijd die zij doorbrengen in detentie goed benutten, is dit bezwaarlijk.

Tegelijkertijd vormt de (deels) voorwaardelijke straf bij kortere straffen een belangrijke aanvulling op het sanctiearsenaal, dat maatwerk mogelijk maakt. In gevallen waarin het wenselijk is in verband met de ernst van het feit een duidelijk signaal af te geven door een vrijheidsstraf op te leggen, maar waarbij verder de nadruk ligt op het teweegbrengen van gedragsverandering, vormt de voorwaardelijke straf een belangrijk instrument. Om die reden kan het voorwaardelijk deel van de straf ook langer zijn dan het onvoorwaardelijk deel van de straf. Zo is het mogelijk een gevangenisstraf van drie jaar op te leggen, waarvan twee jaar voorwaardelijk.

Om voornoemde redenen heb ik geen aanleiding gezien om een wijziging aan te brengen ten opzichte van de huidige wetgeving in de verhouding tussen de v.i. en de (deels) voorwaardelijke straf. Ik ben evenwel bereid om bij de evaluatie van dit wetsvoorstel aandacht te besteden aan de verhouding tussen beide modaliteiten, zo zeg ik deze leden toe. Eveneens heb ik begrip voor de behoefte die bestaat bij deze leden om ook bij langere straffen, waarbij de v.i. aan de orde is, al in de rechterlijke uitspraak meer duidelijkheid aan het slachtoffer en de samenleving te bieden over de toepassing van de v.i. Met het amendement-Van der Staaij (Kamerstuk 35 125, nr. 33) is in artikel 359 Sv vastgelegd dat de rechter in zijn uitspraak vermeldt welk gedeelte van de opgelegde straf, gelet op de v.i., in ieder geval ten uitvoer wordt gelegd.

Deze leden vragen verder of niet ook bij straffen waarbij maar een kort gedeelte voorwaardelijk opgelegd is, behoefte kan bestaan aan een v.i.-periode. Ik antwoord daarop dat voorkomen moet worden dat verschillende voorwaardelijke modaliteiten, waarmee dezelfde doelen worden nagestreefd, worden «gestapeld». Zoals nu bij de stapeling tussen het penitentiair programma en de v.i. is gebleken, kan dit leiden tot onwenselijke situaties waarbij de gedetineerde in het kader van de ene

modaliteit al vergaande vrijheden heeft gekregen, die in het kader van de andere modaliteit weer worden teruggedraaid. De gedachte achter de voorwaardelijke straf is bovendien dat de rechter in zijn uitspraak maatwerk kan leveren en de juiste termijn voor het voorwaardelijk deel kan bepalen. Overigens merk ik op dat het ook in het kader van de voorwaardelijk straf mogelijk is om gedetineerden voorafgaand aan het voorwaardelijk strafdeel verlof te verlenen. Voorafgaand aan het voorwaardelijk strafdeel verloopt de detentiefasering op dezelfde wijze als wanneer de veroordeelde in aanmerking zou komen voor v.i. Dit betekent dat aan de veroordeelde, voorafgaand aan het voorwaardelijk strafdeel, bijvoorbeeld re-integratieverlof kan worden toegekend voor extramurale arbeid, het volgen van een opleiding of deelname aan gedragsinterventies.

11. Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

De leden van de **CDA**-fractie wijzen op het belang van de informatie-uitwisseling voor de uitvoering van het wetsvoorstel. Zij vragen welke IT-infrastructuur hiervoor noodzakelijk is en of deze infrastructuur aanwezig en op orde is.

De implementatie van dit wetsvoorstel, zo beantwoord ik deze vraag, heeft impact op het tenuitvoerleggingsdomein. In dat domein is hard gewerkt om de Wet USB per 1 januari 2020 in te voeren.

Informatie-uitwisseling behoeft blijvend aandacht, opdat dit (voortdurend) veilig en zo efficiënt mogelijk plaatsvindt. De verschillende informatievoorzieningsystemen binnen (het tenuitvoerleggingsdomein van) de strafrechten, zoals SKDB, Injus en JD-online, en hun onderlinge informatie-uitwisseling, vormen een complex geheel. Voor de strafrechten is een doelarchitectuur ter vernieuwing van de informatievoorziening (IV) opgesteld, gebaseerd op de rijksbrede zogeheten NORA-principes, waarbij alle ketenpartners betrokken zijn. Het basisontwerp van deze architectuur ligt er en het moet op onderdelen verder worden uitgewerkt. Informatie-uitwisseling is een onderdeel van die architectuur. Bij de IV-vernieuwing zal gewerkt worden aan een steeds verdere optimalisatie van de informatie-uitwisseling door het stapsgewijs toepassen van deze architectuur. Vooruitgang wordt gerealiseerd door enerzijds het verbeteren van de processen en de kwaliteit van informatie in de keten, en anderzijds door de IT-voorzieningen door te ontwikkelen en effectiever in te zetten. Hiermee worden, nu de Wet USB in werking is getreden, stappen gezet naar een steeds meer gestructureerde en heldere informatie-uitwisseling. Dit is een groeimodel dat tijd in beslag zal nemen.

De leden van de **D66**-fractie vragen welke gegevens zonder toestemming van de gedetineerde kunnen worden uitgewisseld tussen PI, RIC en zorg- en veiligheidshuis.

Graag verhelder ik in antwoord op deze vraag dat het RIC onderdeel van de PI is, waardoor gegevens over de gedetineerde daar beschikbaar zijn. Voor zover deze leden doelen op informatie-uitwisseling tussen verschillende partners die betrokken zijn bij de re-integratie (en veelal ook in het RIC aanwezig zijn), dan geldt dat dit wetsvoorstel een grondslag biedt voor het uitwisselen van gegevens over de gedetineerde met het oog op het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden, ook zonder dat de gedetineerde daarvoor toestemming heeft gegeven (voorgestelde artikel 18a Pbw). Het betreft gegevens die nodig zijn voor het realiseren van deze basisvoorwaarden, zoals gegevens die betrekking hebben op het realiseren van onderdak of een schuldenaanpak, het krijgen van werk en/of een opleiding en het continueren van zorgtrajecten. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgelegd om welke gegevens het gaat.

Daarnaast biedt dit wetsvoorstel een grondslag voor het (verplicht) uitwisselen van gegevens over een gedetineerde – ook zonder diens toestemming – indien het risico aanwezig wordt geacht dat een gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal begaan, ter bescherming van de veiligheid van anderen (voorgestelde artikel 18b Pbw). De bepaling biedt zo een grondslag om informatie over gedetineerden met een bepaald risico voor de samenleving tussen de genoemde partijen uit te wisselen en, in bijvoorbeeld zorg- en veiligheidshuizen, met elkaar te overleggen over de te nemen maatregelen.

12. Financiële en uitvoeringsgevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen of er voldoende capaciteit is voor de persoonsgerichte aanpak. In reactie op deze vraag meld ik dat uit een, op basis van de consultatieversie van dit wetsvoorstel, uitgevoerde impactanalyse is gebleken dat in totaal ongeveer 5 fte benodigd is, waarvan naar schatting zo'n 4 fte bij het openbaar ministerie. De daarvoor beschikbare middelen zijn voornamelijk centraal gereserveerd op de begroting 2019 van Justitie en Veiligheid en daarmee (nog) niet afzonderlijk zichtbaar, omdat ten tijde van het opstellen van de begroting 2019 nog geen zicht bestond op de precieze taakverzwaring van de ketenpartners. Op dit moment voeren zij uitvoeringstoetsen uit om de precieze impact van het voorliggende wetsvoorstel op hun organisatie in kaart te brengen. Afhankelijk van de uitkomsten daarvan worden de voor het wetsvoorstel gereserveerde middelen verdeeld. Relevant is verder dat initiatieven gericht op recidivevermindering die voortvloeien uit de visie «Recht doen, kansen bieden» worden gefinancierd uit de voor de aanpak van recidive in het Regeerakkoord structureel beschikbaar gestelde € 20 mln. Deze middelen zijn opgenomen in de begroting van Justitie en Veiligheid.

Deze leden vragen eveneens naar de intramurale celcapaciteit die voor dit wetsvoorstel nodig is.

Het overgangsrecht voor de v.i.-regeling houdt in dat de nieuwe v.i.-regeling alleen van toepassing is op veroordelingen die na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn uitgesproken (zie artikel IV van het wetsvoorstel). Dit heeft tot gevolg dat het maximale effect van de extra benodigde celcapaciteit voor de v.i. pas over een groot aantal jaren worden bereikt. Met inachtneming van het overgangsrecht en uitgaande van een inwerkingtreding per 2021, loopt de extra benodigde celcapaciteit als gevolg van de aangepaste v.i.-regeling in de komende jaren op van vijf plaatsen in 2021, twintig in 2022, veertig in 2023, 55 in 2024 naar 65 plaatsen in 2025. Deze benodigde capaciteit is onderdeel van de totaal beschikbare celcapaciteit van het gevangeniswezen zoals opgenomen in de begroting 2019 en inmiddels 2020 van Justitie en Veiligheid (Kamerstuk 35 300 VI, nr. 2 blz. 106, tabel 5.1.7) en daarmee niet als afzonderlijke reeks zichtbaar.

Daarnaast zal sprake zijn van een verschuiving van penitentiaire programma's naar intramurale celcapaciteit. Het overgangsrecht ten aanzien van het penitentiaire programma voorziet, kort gezegd, in een overgangperiode van drie jaar (zie artikel IV van het wetsvoorstel). Met inachtneming van dat overgangsrecht wordt in de begroting 2020 voor de periode 2021–2024 in de begroting uitgegaan van een halvering van het aantal penitentiaire programma's, zoals uit de tabel in de begroting blijkt. Ook de daardoor benodigde extra intramurale plaatsen maken deel uit van de in de begroting opgenomen intramurale celcapaciteit. Omdat voornoemde aantallen naar hun aard onzeker zijn, zullen de gebleken effecten op de benodigde capaciteit jaarlijks worden herijkt in het kader van de prognoses voor de behoefte aan sanctiecapaciteit (PMJ-ramingen) van het WODC en vervolgens worden verwerkt in de opeenvolgende begrotingen.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen enkele vragen over personeels-tekorten en personeelsplanning, die ik graag als volgt beantwoord. De benodigde personele bezetting volgt de benodigde detentiecapaciteit zoals die wordt verwacht op basis van het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ). Het PMJ levert een prognose van de gemiddeld per jaar benodigde detentiecapaciteit voor de komende zes jaar. De kortetermijnontwikkeling van de benodigde detentiecapaciteit inclusief de seizoenspatronen wordt door DJI zelf gemonitord en voorspeld. Voor de benodigde werving houdt DJI rekening met de uitkomsten van deze prognoses en de verwachte uitstroom van personeel.

Gevraagd naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de werkdruk, antwoord ik dat, zoals in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de celcapaciteit is aangegeven, een (geleidelijke) toename van de benodigde celcapaciteit wordt verwacht in verband met de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel. Deze toename is, zoals aangegeven, verwerkt in de meerjarige capaciteitsplanning waarvoor de begroting van Justitie en Veiligheid financiering biedt. Dit omvat ook de kosten voor (extra) inzet van personeel, aangezien deze deel uitmaken van de kostprijs voor celcapaciteit zoals opgenomen in de begroting. Zoals hierboven reeds aan de orde kwam in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de capaciteit, worden daarnaast op dit moment uitvoeringstoetsen uitgevoerd om de gevolgen per organisatie in kaart te brengen. De reeds gereserveerde middelen worden op basis van die uitvoeringstoetsen verdeeld. Bij de daaropvolgende implementatie wordt rekening gehouden met de administratieve werklast. In reactie op een recent advies van de RSJ waarin aandacht wordt gevraagd voor de werklast van de PIW'er heb ik aangekondigd te onderzoeken of de administratieve last bij de taakuitvoering van de PIW'ers en andere functionarissen kan worden verminderd.

In antwoord op de meer algemene vragen van deze leden naar de personeelsplanning en de rekrutering van personeel antwoord ik dat DJI begin dit jaar een Strategisch Personeelsplan heeft opgesteld. Hierin staat beschreven hoe de personeelssituatie nu is en hoe deze over een aantal jaar moet zijn om alle ontwikkelingen het hoofd te kunnen (blijven) bieden. DJI moet fors inzetten op voldoende en gekwalificeerde medewerkers die hun werk veilig, fit en met plezier doen. Daarmee blijft het werven van nieuw personeel en het binden van zittend personeel de hoogste prioriteit voor DJI. Om ervoor te zorgen dat de personele bezetting in elke inrichting voldoende is en blijft, heeft DJI de afgelopen periode vol ingezet op het werven van nieuwe medewerkers. Van mei 2017 tot en met september 2019 is de personeelsbezetting van het Gevangeniswezen en de Vreemdelingenbewaring met ruim 700 fte toegenomen. Op 28 oktober 2019 stonden ruim 350 vacatures open voor het Gevangeniswezen en de Vreemdelingenbewaring en ongeveer 519 vacatures voor DJI totaal. Hiervoor wordt actief geworven. Gedurende de eerste negen maanden van 2019 zijn voor geheel DJI gemiddeld per maand ruim 135 medewerkers ingestroomd. Hiermee overstijgt de instroom de laatste maanden de uitstroom ruim.

DJI blijft inspelen op de actuele ontwikkeling in de benodigde personele bezetting en prognoses worden doorlopend geactualiseerd. Daarnaast streeft DJI naar vermindering van de inzet van externen en is een programma gestart om het wervingsproces te optimaliseren, om daarmee onder andere doorlooptijden te verkorten.

De leden van de D66-fractie vragen of het juist is dat de reclassering nu in alle PI's duidelijk aanwezig is. Dit kan ik bevestigen. Zij merken op dat er extra geld ter beschikking is gesteld voor de reclassering. Daarmee worden, zo merk ik volledigheidshalve op, in het kader van experimenten de werkzaamheden van de reclassering in detentie preciezer vormgegeven.

13. Overige

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de maximale v.i.-termijn van twee jaar zich verhoudt tot uitspraken van internationale tribunalen die in Nederland zijn gevestigd. Deze leden willen voorts weten hoe de v.i.-regeling luidt die geldt ten aanzien van door bijvoorbeeld het Internationaal Strafhof of Joegoslaviëtribunaal opgelegde straffen. In verband daarmee vragen zij of het niet onevenwichtig zou zijn indien een op ons grondgebied veroordeelde voor genocide, oorlogsmisdaden of misdrijven tegen de menselijkheid na twee derde van de straf kan vrijkomen, terwijl dat voor een enkelvoudige moord niet het geval is. Graag stel ik voorop dat internationale tribunalen en hoven binnen de Nederlandse rechtsorde beschikken over een eigen bevoegdheid om rechtsmacht uit te oefenen over personen die zich schuldig maken aan (bepaalde) schendingen van het internationale humanitaire recht, gebaseerd op het desbetreffende oprichtingsstatuut. Zowel de procesvoering als de tenuitvoerlegging van de door hen opgelegde straffen vindt eveneens plaats conform het oprichtingsstatuut en de daaruit voortvloeiende *rules of procedure and evidence*. Het feit dat een eventuele v.i.-regeling die geldt ten aanzien van door deze internationale tribunalen en hoven opgelegde straffen verschilt van de Nederlandse v.i.-regeling is in het licht hiervan niet vreemd. Dat is bovendien ook nu al de situatie; dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

Voor straffen opgelegd door het Internationaal Strafhof geldt dat zij na twee derde van de straf worden herbeoordeeld door het Hof om te onderzoeken of de veroordeelde eerder kan worden vrijgelaten. Een veroordeelde kan eerder worden vrijgelaten wanneer hij vroegtijdig en voortdurend zijn bereidheid heeft getoond om mee te werken aan het onderzoek en de vervolging door het Hof, wanneer hij vrijwillig samenwerkt met het Hof om de tenuitvoerlegging van uitspraken van het Hof in andere zaken mogelijk te maken of wanneer andere factoren aanwezig zijn die wijzen op een duidelijke en significante verandering in de omstandigheden van de veroordeelde (artikel 110 Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof). Laatste genoemde factoren zijn onder andere de mogelijkheid van resocialisatie van de veroordeelde, de vraag of de vervroegde vrijlating van de veroordeelde zal leiden tot maatschappelijke onrust en pogingen die de veroordeelde heeft ondernomen om het slachtoffer tegemoet te komen (artikel 223 *Rules of Procedure and Evidence* van het Internationaal Strafhof).

Voor straffen opgelegd door het Joegoslaviëtribunaal geldt dat de herbeoordeling door het tribunaal van een straf plaatsvindt op het moment waarop voorwaardelijke of vervroegde invrijheidstelling voor het eerst mogelijk is op grond van de regeling die geldt in het land waarin de veroordeelde zijn straf uitzit (artikel 123 *Rules of Procedure and Evidence* van het Joegoslaviëtribunaal). Bij deze herbeoordeling spelen de volgende factoren een rol: de ernst van het strafbare feit waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de behandeling van gedetineerden in een gelijke positie, de wijze waarop de gedetineerde heeft gewerkt aan zijn re-integratie en in hoeverre de gedetineerde zijn medewerking heeft verleend aan de aanklager (artikel 125 *Rules of Procedure and Evidence* van het Joegoslaviëtribunaal).

De regering, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van de leden van de GroenLinks-fractie, deelt niet de verwachting dat rechters als gevolg van dit wetsvoorstel lager zullen gaan straffen. De v.i. vormt onderdeel van de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf en is geen vorm van strafbekorting. Het ligt daarom niet voor de hand dat als gevolg van dit wetsvoorstel rechters lager zullen gaan straffen. De rechter bepaalt de straf bovendien op grond van de persoon van de verdachte en de ernst van het feit, en dus niet op grond van de wijze van tenuitvoerlegging of

het verwachte detentieverloop. Daarbij komt dat het ook onder de huidige regeling mogelijk is dat de v.i. pas later of zelfs helemaal niet aan de orde is. Het is ook zeker niet mijn bedoeling dat opgelegde straffen korter worden, zo merk ik op naar aanleiding van de vraag van deze leden hoe ik dit zou beoordelen. Ik vertrouw erop dat het openbaar ministerie en de rechtspraak de bedoeling van het wetsvoorstel ook meenemen in de strafeis, respectievelijk de strafoplegging. Bij de vorige wijziging van de v.i.-regeling in 2008 – van de vervroegde invrijheidstelling naar de voorwaardelijke invrijheidstelling – werd overigens ook gewaarschuwd voor kortere straffen, maar er is geen onderzoek waaruit blijkt dat een dergelijk effect zich toen daadwerkelijk heeft voorgedaan. Uiteraard ben ik desgewenst bereid, zo beantwoord ik de volgende vraag van deze leden in dit verband, om bij de evaluatie te betrekken of de wijziging van de v.i.-regeling effect heeft op de opgelegde straf. Ik zal met het WODC bezien op welke wijze dit bij de evaluatie kan worden betrokken.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen over de rechterlijke toets bij de v.i.-regeling. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de rol van de rechter in het straf- en bestuursrecht.

In antwoord op deze vragen stel ik voorop dat de v.i. deel uitmaakt van de tenuitvoerleggingsfase. In de tenuitvoerleggingsfase is het niet ongebruikelijk dat beslissingen worden genomen door bijvoorbeeld het openbaar ministerie of de Minister, en die beslissingen vervolgens – na een klacht van de gedetineerde – worden getoetst door de rechter. Voorbeelden hiervan zijn het beroep tegen beslissingen op bezwaar van de Minister in het kader van de Penitentiaire beginselenwet (artikel 72 e.v.) en het bezwaarschrift tegen het beëindigen door de Minister van de terbeschikkingstelling met het bevel tot verpleging van overheidswege ten aanzien van een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft (artikel 381a, vijfde lid, Sr). Ook in de huidige v.i.-regeling geldt dat de afweging van het openbaar ministerie leidend is. Zoals uit het antwoord op een volgende vraag van deze leden nog zal blijken, komt het ook in andere Europese landen voor dat niet de rechter, maar een andere autoriteit, zoals de betrokken bewindspersoon of het openbaar ministerie, over de v.i. beslist. Op hun vraag of aan het openbaar ministerie een bepaalde beleidsvrijheid toekomt, antwoord ik dat het openbaar ministerie bij de beslissing tot het verlenen van v.i. een zelfstandige afweging maakt. In antwoord op eerdere vragen van deze leden ging ik in paragraaf 8 reeds in op de richting die de wettelijke criteria het openbaar ministerie daarbij geven en de wijze waarop deze beslissing tot stand komt. Ik benadruk daarbij dat de hier voorgestelde regeling zowel voorziet in de mogelijkheid voor de gedetineerde om een afwijzende beslissing van het openbaar ministerie voor te leggen aan de rechter als in de mogelijkheid om op een later moment aan het openbaar ministerie een nieuw verzoek te doen om aan hem v.i. te verlenen.

Deze leden vragen eveneens of er in ons omringende landen een systeem bestaat waarbij het openbaar ministerie beslist over het al dan niet toekennen van de v.i. Uit een ambtelijke verkenning van buitenlandse wetgeving blijkt dat er verschillende Europese landen zijn, waar geldt dat niet de rechter maar een andere autoriteit beslist over de voorwaardelijke of vervroegde invrijheidstelling. Dit werd in paragraaf 8 al kort aangestipt in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie. In een aantal landen is beroep bij de rechter tegen de beslissing van die autoriteit mogelijk, maar er zijn ook landen waar geen beroepsmogelijkheid bestaat. In een aantal landen bestaat de mogelijkheid dat na een afwijzende beslissing op een later moment wordt beoordeeld of aan de veroordeelde alsnog v.i. kan worden verleend. Al met al is sprake van een divers beeld. Ter illustratie noem ik een aantal voorbeelden.

– *Finland: Dienst Strafrechtelijke Sancties*

In Finland worden gedetineerden in beginsel vervroegd in vrijheid gesteld. In bepaalde gevallen kan worden besloten tot opschorting van de invrijheidstelling, bijvoorbeeld wanneer er gevaar bestaat dat de gedetineerde bij vrijlating een strafbaar feit zal plegen (artikel 2c, onderdeel 9, van het Finse Wetboek van Strafrecht (Rikoslaki)). Iedere zes maanden wordt de opschorting opnieuw bekeken. Als de gedetineerde instemt met de opschorting kan de gevangenisdirecteur daarover beslissen. In gevallen waarin de gedetineerde niet instemt met de opschorting beslist de centrale administratie-eenheid van de Dienst Strafrechtelijke Sancties (Rikosseuraamuslaitoksen päättöksestä) (artikel 21 §2 van de Gevangeniswet (Vankeuslaki)). De Dienst Strafrechtelijke Sancties valt onder het Ministerie van Justitie (artikel 1 van de Wet op de Dienst Strafrechtelijke Sancties (Laki Rikosseuraamuslaitoksesta)). Tegen de beslissing van de Dienst Strafrechtelijke Sancties kan de veroordeelde beroep instellen bij de bestuursrechter (zie artikel 20 §4 van de Gevangeniswet). De procedure is overeenkomstig de Wet bestuursrechtspraak (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa).

– *Ierland en Engeland en Wales: Minister, na advies adviescommissie*

In Ierland heeft de Minister van Justitie de bevoegdheid om gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid te stellen (full temporary release) (onderdeel 2 van de Criminal Justice Act 1960). Sinds 2000 adviseert een adviescommissie («parole board») over de voorwaardelijke invrijheidstelling van veroordeelden tot een gevangenisstraf van acht jaar of meer.

In Engeland en Wales is verlening van de v.i. een bevoegdheid van de Secretary of State. Bij straffen opgelegd voor ernstige feiten (zoals terroristische en zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen) beslist de Secretary of State overeenkomstig een bindend advies van een adviescommissie «parole board» (artikelen 244–253 Criminal Justice Act 2003). De overheid neemt in dergelijke gevallen contact op met de gedetineerde wanneer de datum nadert waarop hij voor v.i. in aanmerking kan komen. De gedetineerde moet vervolgens een aanvraagformulier invullen. De inrichting waar hij verblijft stelt een dossier samen. Wanneer geen v.i. wordt verleend, wordt binnen twee jaar opnieuw beoordeeld of de veroordeelde alsnog in aanmerking komt voor v.i. Sinds juli 2019 kunnen veroordeelden bij een afwijzing van de v.i. door de adviescommissie om een nieuw advies te vragen. Als de adviescommissie weigert om het advies te heroverwegen is beroep bij de rechter mogelijk.⁹

– *Slovenië: Commissie*

In Slovenië wordt besloten over de voorwaardelijke invrijheidstelling (pogojni odpust) door een commissie. Deze commissie bestaat uit leden van de rechterlijke macht, officieren van justitie en medewerkers van het Ministerie van justitie. De leden van de commissie worden aangewezen door de Minister van Justitie (zie artikel 105 van de Wet op de executie van straffen (Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij; hierna: ZIKS)). De commissie beslist over de v.i. op verzoek van de gedetineerde of op voorstel van de directeur van de inrichting (artikel 106 ZIKS). Er is geen beroep mogelijk tegen de beslissing van de commissie (artikel 107, vierde lid, ZIKS).

⁹ Zie ook www.gov.uk/getting-parole en <https://www.gov.uk/government/organisations/parole-board/about>.

In Luxemburg beslist de procureur général d'État over de verlening van de v.i. Hij kan daarvoor advies inwinnen bij een adviescommissie. Deze adviescommissie bestaat uit de gevangenisdirecteur, een lid van de psychosociale dienst en een reclasseringsmedewerker. Zie artikel 673 Luxemburgse Wetboek van Strafvordering (Code de procédure pénale; hierna: CPP). Wanneer het gaat om vrijheidsstraffen van vier jaar of meer, laat de procureur zich (eveneens) adviseren door een commissie waarin twee officieren van justitie participeren (artikel 678 CPP). Tegen de beslissing van de procureur général d'État kan beroep worden ingesteld bij de rechter (chambre de l'application des peines).

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om – net als in Luxemburg – de bevoegdheid tot het beslissen over de v.i. te beleggen bij het openbaar ministerie. Ook op andere punten lijkt de wijze waarop de v.i. beslissing procedureel tot stand komt op de wijze waarop die beslissing in Luxemburg wordt voorbereid en genomen. Ook in Nederland ontvangt het openbaar ministerie advies van onder andere de reclassering en de gevangenisdirecteur en kan het in zware en complexe zaken daarnaast advies vragen aan een bij het openbaar ministerie in te stellen adviescommissie, die zal bestaan uit een lid of leden van het openbaar ministerie en enkele (gedrags)deskundigen.

Er is een aantal redenen waarom ervoor is gekozen om de beslissingsbevoegdheid bij het openbaar ministerie – en dus niet bij DJI (vgl. Finland) of de verantwoordelijke bewindspersoon (vgl. Ierland en Engeland en Wales) – te beleggen. Een eerste reden is dat het openbaar ministerie al ruime kennis over en ervaring met beslissingen in het kader van de v.i. heeft. Op grond van de huidige v.i.-regeling beslist het openbaar ministerie immers al over de op te leggen bijzondere voorwaarden en dient het zo nodig een vordering tot uitstel of afstel van de v.i. in. Een tweede reden is dat het beleggen van deze taak bij het openbaar ministerie goed aansluit bij de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden zoals die van kracht is met inwerkingtreding van de Wet USB. 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 bepaalde magistratelijke taken, waaronder het vaststellen van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. In het licht van vorenstaande ligt het voor de hand dat de beslissing over de v.i. bij het openbaar ministerie – en niet bij DJI of de verantwoordelijke bewindspersoon – wordt belegd.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat gedetineerden zelf verantwoordelijkheid moeten nemen om hun leven op de rails te krijgen. Zij vragen de regering toe te lichten op welke wijze gedetineerden met bijvoorbeeld psychische problemen, met verslavingsproblematiek, met taalachterstand en/of laaggeletterdheid worden geholpen om te kunnen profiteren van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt aan gedetineerden die «goed» gedrag vertonen. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden graag naar mijn antwoord in paragraaf 6 op een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de D66-fractie benadrukken terecht dat vakmanschap voor de beoordeling van «goed» gedrag onontbeerlijk is. Zij hebben enkele vragen over de opleiding van de medewerkers van DJI op dit punt en over het werven van (voldoende) personeel. Die vragen beantwoord ik in onderlinge samenhang graag als volgt. DJI investeert fors in het vakmanschap van zijn medewerkers. De DJI-medewerker in de executieve dienst volgt bij indiensttreding een basisopleiding die wordt verzorgd door het

eigen opleidingsinstituut van DJI. De basisopleiding duurt dertig dagen, waarvan tien dagen worden besteed aan gedrag(herkenning) en rapporteren. De inhoud en de behandelde casuïstiek van de opleiding is afgestemd op het functieniveau van de medewerker. Er wordt specifiek aandacht besteed aan het opstellen van rapportages ten behoeve van het multidisciplinair overleg (MDO). Het MDO heeft tot taak de vestigingsdirecteur te adviseren over het toekennen van vrijheden. De kennis die tijdens de basisopleiding is opgedaan wordt aan het eind van de opleiding getoetst door middel van een eindopdracht. Bij een positieve beoordeling over alle modules ontvangt de medewerker een certificaat. Daarnaast worden specifieke kortdurende modules verzorgd op verschillende terreinen, zoals het herkennen van bijzonder gedrag waaronder verslaving, psychopathologie, licht verstandelijke beperkingen en radicalisering. Het effectief kunnen rapporteren hangt sterk samen met het kunnen voeren van het juiste gesprek. Het voeren van het juiste gesprek is ook van groot belang voor het stimuleren van de gedetineerde om tijdens zijn detentie actief te werken aan zijn re-integratie. Met dit doel voor ogen worden medewerkers opgeleid in motiverende bejegening. Logischerwijs wordt in het rooster van medewerkers rekening gehouden met het kunnen volgen van deze modules.

DJI heeft de afgelopen periode vol ingezet op het werven van nieuwe medewerkers zodat de personele bezetting in elke inrichting voldoende is en blijft. In antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie in paragraaf 12, ging ik hierop reeds uitvoeriger in. Graag verwijs ik hier kortheidshalve naar dat antwoord.

De leden van de D66-fractie stellen vragen over het overgangsrecht van drie jaar met betrekking tot het penitentiair programma. Graag verhelder ik in antwoord op de vraag van deze leden of knelpunten worden verwacht in de overgangsfase, dat de meeste wijzigingen uit dit wetsvoorstel na aanvaarding en inwerkingtreding onmiddellijke werking zullen hebben. Dat betekent dat zij ook van toepassing zijn ten aanzien van gedetineerden die zich op dat moment al in detentie bevinden. In die zin zal geen sprake zijn van een situatie waarin twee verschillende stelsels van detentiefasering naast elkaar bestaan. De enige uitzondering betreffen het penitentiair programma (overgangstermijn van drie jaar) en de v.i. De overgangperiode voor het penitentiair programma is, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, opgenomen omdat een kortere overgangperiode veel capacitaire, personele en financiële complicaties met zich zou brengen. Nu het gaat om een heldere overgangsregeling, waaruit duidelijk blijkt welke gedetineerden nog wel en welke gedetineerden niet meer voor een penitentiair programma in aanmerking komen, verwacht ik hierover geen onrust.

De leden van de D66-fractie vragen naar het onderzoek naar hoe vaak het openbaar ministerie in strafzaken een GVM eist en of de rechter deze in de praktijk daadwerkelijk oplegt bij mensen bij wie het gevaar bestaat dat ze opnieuw een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zullen plegen, of als het nodig is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag tegen slachtoffers of getuigen. Het onderzoek waarop deze leden doelen betreft, zo begrijp ik, de evaluatie door het WODC van de Wet Langdurig Toezicht. Met dit onderzoek is een aanvang genomen. Onderdeel van deze evaluatie is het monitoren van hoe vaak maatregelen uit die wet zijn toegepast, inclusief de GVM. In 2020 verwacht ik het resultaat van een eerste officiële meting. Uit gesprekken met het openbaar ministerie en de Rvdv is overigens naar voren gekomen dat de toepassing van de GVM, sinds de invoering ervan, toeneemt. Zoals in paragraaf 8 van deze memorie van antwoord reeds aangegeven ben ik, ter uitvoering van de motie Kuiken/Van Wijngaarden, met organisaties in gesprek om de toepassing van de GVM beter onder de aandacht te brengen en gebruik van die maatregel, in aangewezen

gevallen, te bevorderen. Zoals daar eveneens beschreven komen de betrokken organisaties begin dit jaar met een voorstel hoe er het beste voor kan worden gezorgd dat professionals de mogelijkheden van de GVM scherp krijgen en weten wanneer de GVM in ieder geval dient te worden geadviseerd en kan worden gevorderd en opgelegd, en welke procedures te volgen. Binnen de rechtspraak, en in opleidingen voor rechters en juridisch medewerkers, is aandacht gevestigd op de wet en de voorwaarden waaronder de GVM kan worden opgelegd en ten uitvoer gelegd.

De leden van de D66-fractie vragen naar het WODC-onderzoek naar de zelfstandige strafbaarstelling van onttrekking aan vrijheidsbeneming (ontsnappen uit de gevangenis). Op 5 november jl. heb ik de Tweede Kamer het WODC-onderzoek naar de zelfstandige strafbaarstelling van het schenden van justitieel toezicht en het onttrekken aan vrijheidsbeneming, evenals mijn beleidsreactie daarop, doen toekomen (Kamerstuk 29 279, nr. 546). De resultaten van het onderzoek vormen voor mij aanleiding om met een wetsvoorstel te komen waarmee in ieder geval het ontsnappen uit de gevangenis wordt strafbaar gesteld. Een belangrijke reden hiervoor is dat op dit moment personen die hulp bieden bij een ontsnapping wel strafbaar zijn (artikel 191 Sr), terwijl gedetineerden die ontsnappen dat niet zijn. Dit leidt tot een onrechtvaardige situatie. Het ontsnappen ondermijnt het gezag van justitie, doordat een rechterlijke uitspraak niet wordt gerespecteerd, en het brengt gevoelens van onveiligheid teweeg in de samenleving. Conform hun verzoek, gaat deze memorie van antwoord vergezeld van het onderzoeksrapport *Zucht naar vrijheid* en mijn beleidsreactie hierop.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een nadere uitleg over hoe dit stelsel bijdraagt aan de verlaging van recidive bij gedetineerden met een kortere straf, maar met een psychische of gedragsstoornis en/of een licht verstandelijke beperking. Zij merken op dat er juist onder deze groep ook een «draaideur»-effect is en vragen zich af of dit wetsvoorstel voldoende maatwerk kan leveren.

Voor gedetineerden met psychische problematiek aan wie een kortere straf is opgelegd, zal de tijd in detentie, zo luidt mijn reactie op deze vragen, veelal te kort zijn om een zorgtraject in het geheel af te kunnen ronden. Om die reden is de samenwerking met partners van groot belang. Om de periode van detentie ten volle te benutten, moet worden aangesloten bij voorafgaand aan de detentie in gang gezette trajecten en moet bij het einde van de detentie worden ingezet op het overdragen van trajecten aan samenwerkingspartners (continuïteit van zorg). Dit wetsvoorstel draagt hieraan op verschillende manieren bij. Het voorziet in een grondslag om meteen, bij het opstellen van het D&R-plan, gegevens met reclassering en gemeenten te delen. In combinatie met de screening, die ook bij kortgestrafte gedetineerden wordt gedaan, kan zo een beeld worden gevormd van de zorgbehoefte die de gedetineerde heeft en de eventueel al lopende trajecten. Naast eventuele problematiek wordt de zorg die de gedetineerde nodig heeft, opgenomen in het D&R-plan. Dat plan vormt niet alleen een leidraad voor de detentie(fasering), maar ook voor een overdacht aan samenwerkingspartners. Tijdens het verblijf in detentie kan zorg worden geboden en worden gewerkt aan het regelen van zaken die nodig zijn voor een veilige terugkeer. Ten behoeve van het verkrijgen van de juiste zorg kan verlof worden verleend, bijvoorbeeld voor een intakegesprek bij een zorgaanbieder of het volgen van een gedragsinterventie of voor deelname aan een door een samenwerkingspartner aangeboden traject van één of meerdere dagen per week.

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen bij de schriftelijke reactie van de regering op het aangenomen amendement-Van der Staaij (Kamerstuk 35 122, nr. 33) bij dit wetsvoorstel, waarmee wordt geregeld dat het vonnis vermeldt welk gedeelte van de opgelegde vrijheidsstraf in ieder geval ten uitvoer wordt gelegd. Zij vragen of de regering de opvatting deelt dat die uitwerking zo concreet mogelijk dient te zijn, zodat volledig wordt gewaarborgd dat in het vonnis staat «voor welk deel van de straf en volgens welke regels er een mogelijkheid is voor een penitentiair programma en de v.i.-regeling». Zij vragen of er op dit punt reeds overleg met de rechterlijke macht heeft plaatsgevonden. Ik deel de opvatting van deze leden dat de uitwerking zo concreet mogelijk dient te zijn. Dit betekent dat voor eenieder helder moet zijn of de in een vonnis opgelegde gevangenisstraf op zichzelf genomen wel of niet valt onder de, bij wet bepaalde, regeling van het penitentiair programma of van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De regering is met de Rvdv in gesprek om de wijze waarop vermelding in het vonnis plaatsvindt nader uit te werken.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Wet langdurig toezicht voldoende mogelijkheden biedt om de GVM in alle gewenste gevallen op te kunnen leggen.

Sinds 1 januari 2018 biedt de Wet langdurig toezicht een basis om plegers van zeden- en ernstige geweldsdelicten langdurig onder toezicht stellen. Zo kan de rechter een GVM opleggen, ten uitvoer leggen en zo lang als het recidiverisico zulks vereist verlengen. De GVM kan worden toegepast bij een zeden- of ernstig geweldsdelict in gevallen waarin sprake is van (blijvend) recidivegevaar. Ten behoeve daarvan kunnen de reclassering en het NIFP, in elk geval op verzoek van het openbaar ministerie, de GVM betrekken in hun advisering. Zoals hiervoor (paragraaf 8 van deze memorie van antwoord) reeds aan de orde kwam, ben ik – ter uitvoering van de motie Kuiken/Van Wijngaarden, met organisaties in de strafrecht-keten in gesprek over de toepassing van de GVM.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker