

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 797

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2023

1. INLEIDING

Ieder jaar voor de zomer informeer ik uw Kamer over ontwikkelingen in het gevangeniswezen en de uitvoering van de visie «Recht doen, kansen bieden» ten aanzien van effectieve gevangenisstraffen.¹ Hierbij ontvangt u de vijfde voortgangsbrief.

Gevangenisstraffen hebben tot doel om de rechtsorde te herstellen, gedetineerden perspectief te bieden en recidive te voorkomen, met oog voor het belang van slachtoffers en nabestaanden. Gedetineerden zijn daarbij aan onze zorg toevertrouwd. Daarom moeten zij erop kunnen rekenen dat hun gevangenisstraf op een humane en veilige manier ten uitvoer wordt gelegd. De medewerkers van de penitentiaire inrichtingen (PI) verdienen te werken in een veilige werkomgeving. Afgelopen maand bleek uit het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid dat in PI Nieuwersluis van beide niet altijd sprake is geweest.² Dat grijpt mij zeer aan. De situatie in PI Nieuwersluis straalt helaas slecht af op het gehele gevangeniswezen en dat betreur ik. Daar waar het mis gaat moeten we er niet omheen draaien of wegkijken maar maatregelen treffen om grensoverschrijdend gedrag in de PI's te voorkomen. Andersom verdienen de medewerkers ook onze erkenning en waardering.

De tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen vraagt om vakmanschap en flexibiliteit van de medewerkers. En om een wendbare organisatie die met steeds veranderende omstandigheden en ontwikkelingen kan omgaan, zoals bijvoorbeeld de toename van de ondermijnende criminaliteit en een gevangenispopulatie met een steeds zwaardere problematiek. De basis moet op orde zijn. De financiële situatie van DJI en de krappe arbeidsmarkt maken deze opdracht tot meer dan zomaar een uitdaging. Dit komt in paragraaf 2 van deze brief aan de orde.

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 439.

² Kamerstuk 24 587, nr. 898.

Veroordeelde criminelen moeten hun straf ondergaan. Daarbij mag nooit ruimte zijn voor crimineel handelen vanuit detentie. Daar treed ik hard tegen op. Ik heb uw Kamer hierover op 26 mei 2023 geïnformeerd in de tweede voortgangsbrief over de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting.³ Ik hecht aan een goede balans tussen het treffen van extra veiligheidsmaatregelen waar en voor wie dat nodig is en het creëren van een humaan detentieklimaat. Want niet de gehele gedetineerdenpopulatie maakt zich schuldig aan crimineel handelen vanuit detentie. Per individu wordt daarom beoordeeld welk detentie-regime het meest passend en geschikt is, met oog voor dader én slachtoffer. Licht waar het kan, stevig waar het moet. Die balans moet er zijn.

Belangrijk is ook een goede terugkeer in de maatschappij. Hoe minder mensen terugvallen in de criminaliteit, hoe meer mensen daarbij zijn gebaat. Onze samenleving is daarmee uiteindelijk beter af. Daarom investeert dit kabinet een bedrag oplopend tot € 12 miljoen per jaar extra in de re-integratie van (ex-)gedetineerden. Dit komt bij de uitvoering van de visie «Recht doen, kansen bieden» in paragraaf 3 aan de orde.

Met deze brief bied ik uw Kamer ook het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) aan: *Samen werken aan een nieuwe start; re-integratie tijdens en na detentie*. Ik geef daar in paragraaf 3.3 een beleidsreactie op.

In deze brief ga ik ook in op zeven toezeggingen die ik heb gedaan in de commissiedebatten van 19 oktober 2022 (Kamerstuk 24 587, nr. 863) en 8 februari 2023 (Kamerstukken 29 911, 29 279 en 24 587, nr. 391). Deze toezeggingen betreffen:

- de invoeringstoets van de Wet straffen en beschermen (in 3.1);
- de beperkt beveiligde afdeling (in 3.2);
- het ouder/kind-contact tijdens detentie (4.1);
- de motie over beeldbellen met familie (4.2);
- het bezoek van vrijwilligers (4.3);
- de maatregel Inrichting stelselmatige daders (4.4);
- de uitbreiding van de BIJ-regeling (4.5).

In paragraaf 4.8 geef ik tot slot een reactie op het onderzoek naar factoren die bijdragen aan telefoonsmokkel in PI Zaanstad waardoor gedetineerden het crimineel handelen kunnen voortzetten. De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft mij dit op 31 mei 2023 verzocht.

2. BASIS OP ORDE

2.1 Capaciteit en financiële situatie DJI

Op 23 september 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de taken en middelen van DJI structureel in balans zullen worden gebracht, naar aanleiding van het PwC-rapport over de financierbaarheid van DJI.⁴ In deze brief heb ik aangegeven de keuze te maken de gezamenlijke capaciteit van het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring te bevriezen op 11.100 plaatsen. De feitelijke bezetting en de korte-termijnverwachting boden hiertoe de ruimte.⁵ Dit beeld van een lagere capaciteitsbehoefte dan vorig jaar geraamd wordt bevestigd in de nieuwe PMJ-ramingen. Dit betekent dat de gezamenlijke capaciteit van gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring van 11.100 plaatsen naar huidig

³ Kamerstukken 24 587 en 29 279, nr. 418.

⁴ Kamerstuk 24 587 nr. 858.

⁵ PMJ: Prognosemodel Justitiële Ketens.

inzicht meerjarig toereikend zal zijn. De nieuwe PMJ-ramingen, die de basis vormen voor de begrotingsvoorbereiding 2024, zal de Tweede Kamer voor de zomer ontvangen. Deze ramingen zullen budgettair worden vertaald naar de JenV-begroting, conform de Voorjaarsnota 2023 en de eerste suppletoire begroting 2023. Hierin zal ook de geactualiseerde meerjarige capaciteitsplanning van het gevangeniswezen worden opgenomen.

In de brief van 23 september 2022 over het PwC-rapport heb ik ook aangegeven welke middelen het kabinet structureel heeft vrijgemaakt en welke aanvullende maatregelen ik tref om het tekort terug te dringen. Inzake het resterende tekort van € 46 miljoen in 2024 en een structureel tekort met een omvang van ongeveer € 23 miljoen in 2028 gaf ik aan uw Kamer bij Voorjaarsnota 2023 hier nader over te informeren. In de Voorjaarsnota 2023 geeft de Minister van Financiën aan dat ingrijpende gebeurtenissen uit het afgelopen jaar voor forse tegenvallers op de begroting hebben gezorgd. Dit raakt het Ministerie van Justitie en Veiligheid en daarmee ook DJI.⁶ Dit betekent dat de restproblematiek van DJI in dit bredere perspectief moet worden opgelost, alsmede in dat van de nieuwe PMJ-ramingen. De uitwerking hiervan vindt momenteel plaats en zal zijn weerslag vinden in de ontwerpbegroting 2024.

2.2 Personeel

In veel sectoren in Nederland is sprake van een enorme krapte op de arbeidsmarkt. Dat geldt ook voor DJI. De personele capaciteit is en blijft daarom een kritiek vraagstuk. In 2022 is de bezetting van het eigen personeel in de sector gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring slechts marginaal (netto 27 fte) gestegen. De toegestane formatie in deze sector is 10.964 fte, de ambtelijke bezetting bedraagt 10.236 fte. Dit betekent een ambtelijke onderbezetting van 728 fte. Hiervan wordt 405 fte met inhuur opgelost. Dit resulteert in een netto onderbezetting van 323 fte (in april 2023).

DJI heeft het afgelopen jaar stevig ingezet op (het verder professionaliseren van) werving en selectie met onder meer een grootschalige arbeidsmarktcampagne. DJI richt zich ook op de (preventieve) aanpak van verzuim, onder andere met het programma «Grip op verzuim» en de aanpak «Vooruit». Deze aanpak laat voorzichtig een licht dalend ziekte-verzuim zien, maar de effecten op de dagelijkse praktijk zijn nog niet voldoende.

DJI doet er alles aan om voldoende personeel aan te trekken en dat ook te behouden, maar er is geen garantie dat dit altijd lukt. Gegeven de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in Nederland is het reëel dat in de toekomst het werk met minder medewerkers gedaan moet worden. Dit scenario vraagt om een ander type oplossingen gericht op innovatie en een efficiëntere manier van werken.

3. RECHT DOEN, KANSEN BIEDEN – effectieve gevangenisstraffen

3.1 Wet straffen en beschermen

In 2021 is het grootste deel van de Wet straffen en beschermen (Wet SenB) in werking getreden. De belangrijkste onderdelen van deze wet zijn:

- de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) wordt voortaan voor een periode van maximaal twee jaar verleend;

⁶ Kamerstuk 36 350, nr. 1.

- de persoonsgerichte aanpak tijdens detentie, waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag, heeft een wettelijke basis gekregen;
- verlof is minder vanzelfsprekend en minder vrijblijvend;
- ketenpartners kunnen meer informatie over re-integratie en risico's met elkaar delen.⁷

Het laatste deel van de Wet SenB, het meewegen van het slachtofferbelang bij re-integratieverlof op basis van actuele slachtofferinformatie, is nog niet ingevoerd. De invoering van dit onderdeel wordt gekoppeld aan de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het informeren en raadplegen van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase van het Openbaar Ministerie naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Op basis van uitvoeringstoetsen van ketenpartners zal de implementatiedatum voor dit onderdeel worden bepaald. De Wet SenB zal rond vijf en tien jaar na inwerkingtreding (op 1 juli 2021) worden geëvalueerd. Uw Kamer wordt hierover te zijner tijd geïnformeerd.

Invoeringstoets Wet SenB

In het commissiedebat van 8 februari 2023 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de invoeringstoets van de Wet SenB die tot doel heeft na te gaan hoe de nieuwe regelgeving in de praktijk werkt en welke knelpunten zich voordoen.⁸ Ik zal uw Kamer in het najaar 2023 over de uitkomsten en de eventuele opvolging hiervan informeren.

3.2 Re-integratie van (ex)-gedetineerden

Samenwerking DJI, reclassering en gemeenten

In de regio werken DJI, de reclassering en de gemeenten vanaf het begin van detentie met de gedetineerde aan de voorbereiding van zijn terugkeer.⁹ De acties zijn gericht op het op orde krijgen van de basisvoorwaarden, worden in een detentie- en re-integratieplan (D&R-plan) vastgelegd en besproken in een zogenaamd trajectgesprek.¹⁰ Voor de tijdige afstemming over het D&R-plan wordt gebruik gemaakt van digitale middelen. In vrijwel alle PI's is beeldbellen met ketenpartners – onder bepaalde voorwaarden – inmiddels mogelijk. Bovendien wordt medio 2023 het D&R-plan digitaal beschikbaar gesteld aan de betrokken reclasseringswerker en gemeente.

Daarbij stelt het kabinet vanaf 2023 een bedrag oplopend tot in totaal € 12 miljoen beschikbaar voor een betere re-integratie van ex-gedetineerden.

Hiervan gaat € 2 miljoen naar de gemeenten. Dit bedrag is per 2023 structureel toegevoegd aan de Bijdrageregeling «Begeleiden (ex-)gedetineerden voor Wonen en Werken» tot een totaal van € 4,5 miljoen. Hiermee kunnen gemeenten extra interventies plegen om ex-gedetineerden aan een woning en werk te helpen of ondersteuning te bieden op de andere basisvoorwaarden. Gemeenten hebben immers een belangrijk taak bij de re-integratie van hun ex-gedetineerde burgers. Verder is een bedrag van oplopend € 5 miljoen beschikbaar voor versterking van de ketensamenwerking. Dit bedrag wordt onder meer

⁷ Deze wettelijke grondslag is vastgelegd in artikel 18a en 18b van de Penitentiaire Beginverlenwet. Voor beide is een praktijkhandreiking gemaakt voor de betrokken ketenpartners.

⁸ Kamerstuk 35 122, nr. 43.

⁹ Bestuurlijk akkoord «Kansen bieden voor re-integratie van ex-gedetineerde burgers», 1 juli 2019.

¹⁰ Basisvoorwaarden: werk/inkomen, onderdak, identiteitsbewijs, zorg(verzekering), schuldhulp en sociaal netwerk.

ingezet voor de jaarlijkse organisatie (samen met gemeenten en reclassering) van zogenaamde re-integratiepleinen rond de PI, D&R-dagen voor PI-medewerkers en de doorontwikkeling van het aanbod van de re-integratiecentra binnen de PI's (RIC's).¹¹ Voor meer om- en bijscholing van gedetineerden is vanaf 2023 een bedrag oplopend tot € 5 miljoen extra beschikbaar. Met deze extra gelden wordt onder meer de inzet van arbeidsbedrijven waarmee DJI nauw samenwerkt, bevorderd.

Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)

In het commissiedebat van 19 oktober 2022 heb ik toegezegd te onderzoeken hoe de bezetting op de BBA kan worden verhoogd. Daarover het volgende. Gedetineerden kunnen in de laatste fase van hun detentie in aanmerking komen voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid, eventueel in combinatie met opleiding en zorg. Zij worden dan geplaatst op de beperkt beveiligde afdeling (BBA). Sinds de start van de BBA op 1 juli 2021 is de bezetting echter laag, gemiddeld slechts 20% van de beschikbare capaciteit. Dat is een gemiste kans omdat gedetineerden zich juist op de BBA goed kunnen voorbereiden op hun re-integratie in de eigen regio. Ik heb daarom besloten de plaatsingsgronden voor de BBA aan te passen door de definitie «leer/werkplek» uit te breiden met «zinnvolle dagbesteding» bij een (niet-)betalende organisatie. Vanuit de PI zal waar nodig intensievere ondersteuning worden geboden bij het vinden van een baan of dagbesteding. In bijzondere gevallen, zoals bij gepensioneerden, wordt maatwerk toegepast in het aantal te werken uren. DJI zal de effecten van deze verruiming op de BBA-bezetting monitoren.

Medio 2022 is de motie van het lid Sneller c.s. (D66) aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 102, item 29) die de regering verzoekt om «slimmere» straffen, zoals alternatieven voor korte detenties, uit te werken in de aangekondigde plannen voor de oplossing voor de financiële problemen bij DJI.¹² Daarvoor wordt op dit moment door mijn ministerie een verkenning uitgevoerd voor een mogelijke verbetering van het sanctiestelsel en de sanctietoepassing op de langere termijn. Deze verkenning is niet gericht op besparingen maar op het verhogen van de effectiviteit van sancties. In deze verkenning wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om zelfmelders op de BBA te plaatsen. Naar verwachting wordt uw Kamer voor de zomer 2023 over deze verkenning geïnformeerd.

ID-bewijs

Een belangrijke mijlpaal is de invoering van een nieuwe werkwijze voor uitgifte van identiteitskaarten aan gedetineerden. Daartoe hebben de Ministeries van JenV en BZK nauw samengewerkt. Deze nieuwe werkwijze wordt per 1 september 2023 ingevoerd en houdt in dat gemeenten waarin een PI is gevestigd de bevoegdheid krijgen een Nederlandse identiteitskaart aan de gedetineerden in die PI te verstrekken, ook al zijn zij in een andere gemeente ingeschreven.¹³ Daarmee wordt voorkomen dat gedetineerden zonder geldig id-bewijs de PI verlaten. Het hebben van een id-bewijs is belangrijk voor een succesvolle re-integratie, want zonder id-bewijs kun je immers geen werk of onderdak krijgen. De PI's en de gemeenten bereiden zich voor op uitvoering van de nieuwe werkwijze.

¹¹ *Re-integratieplein*: jaarlijkse lokale bijeenkomst waar medewerkers van de PI, de reclassering, gemeenten, zorg & veiligheidshuizen, politie, rechtbank en OM elkaar leren vinden en kennis uitwisselen over re-integratie.

Doe-dagen: speciale training voor PI-medewerkers over de begeleiding binnen de muren, de ins en outs van het D&R-proces en het belang van hun werk als onderdeel van de keten.

¹² Kamerstuk 24 587, nr. 850.

¹³ De invoering van deze nieuwe werkwijze is met twee maanden vertraagd tot 1 september 2023, omdat de wijziging van het Paspoortbesluit meer tijd nodig heeft.

Huisvesting is zeer belangrijk in het voorkomen van recidive. Het realiseren van huisvesting voor ex-gedetineerden is daarom één van de ambities van dit kabinet. JenV werkt dan ook mee aan het interbestuurlijke programma «Een thuis voor iedereen» onder coördinatie van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het wetsvoorstel «Versterking regie op de volkshuisvesting» biedt gelegenheid om huisvesting voor ex-gedetineerden te faciliteren.¹⁴ Het doel is om ex-gedetineerden die meer dan drie maanden in detentie verbleven en niet zelf in huisvesting kunnen voorzien, aan te merken als een verplichte categorie urgent woningzoekenden die met voorrang gehuisvest wordt. Daarnaast wordt er door middel van woonzorgvisies per gemeente in kaart gebracht wat aandachtsgroepen zoals ex-gedetineerden nodig hebben aan huisvesting, ondersteuning en zorg.

3.3 Rapport Inspectie JenV en Toezicht Sociaal Domein

De intensievere samenwerking van DJI met reclassering en gemeenten verloopt gestaag maar is in de praktijk weerbarstig. Zo is het organiseren van trajectgesprekken, waaraan de reclassering en de gemeente ook moeten deelnemen, in de praktijk nog lastig. Diverse gemeenten zijn al aanwezig in de PI maar de onderlinge afstemming moet nog beter.

Dit blijkt ook uit het onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar de samenwerking bij de re-integratie: *Samen werken aan een nieuwe start; re-integratie tijdens en na detentie* (25 mei 2023).¹⁵ Het onderzoek van de Inspectie is uitgevoerd in de periode van oktober 2021 tot en met maart 2022. Ik ben de Inspectie erkentelijk voor het rapport omdat het enerzijds aangeeft dat we op de goede weg zijn, en anderzijds dat er nog verbeterpunten zijn.

In dit rapport constateert de Inspectie dat de medewerkers van DJI, de reclassering en gemeenten de afgelopen jaren hard hebben gewerkt om elkaar meer te betrekken bij de verschillende fasen van het re-integratietraject. Het bestuurlijk akkoord re-integratie uit 2019, maar ook de invoering van de Wet SenB hebben eraan bijgedragen dat er meer urgentie is ontstaan om samen te werken. Zij weten elkaar daardoor beter te vinden en hebben nieuwe initiatieven genomen om samenwerking een impuls te geven. Niettemin behoeft de samenwerking op een aantal punten verbetering, volgens de Inspectie. Zo verloopt onder meer de informatiedeling nog niet goed en zijn ketenorganisaties lang niet altijd op belangrijke momenten betrokken. Gemeenten, en dan met name kleine gemeenten, zijn soms zelfs helemaal niet in beeld tijdens het re-integratietraject.

De Inspectie doet enkele waardevolle aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een verbetering van het re-integratieproces. De belangrijkste zijn:

- Verbeter de informatiedeling en de digitale systemen die daarvoor worden gebruikt en geef de reclassering en de gemeenten toegang tot die systemen;
- Geef de casemanagers in de PI's voldoende tijd om zijn/haar taak op een gedegen wijze uit te voeren;
- Maak goede afspraken over de trajectgesprekken en betrek gemeenten en reclassering daar vroegtijdig bij.

¹⁴ Dit wetsvoorstel zal naar verwachting 1 januari 2024 in werking treden.

¹⁵ De IJenV heeft dit onderzoek uitgevoerd met het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein (TSD).

Deze aanbevelingen zal ik samen met de reclassering en de gemeenten oppakken. De extra injectie van € 5 miljoen die het kabinet vrijmaakt voor het intensiveren van de ketensamenwerking zal de re-integratie zeker ten goede komen. DJI verkent daarnaast op dit moment hoe (de organisatie van) het trajectgesprek verbeterd kan worden. Ik zal uw Kamer over de opvolging van de aanbevelingen in de volgende voortgangsbrief informeren.

DJI, de reclassering en de VNG communiceren actief binnen de eigen organisaties over de ambities van het bestuurlijk akkoord en het belang hier gezamenlijk invulling aan te geven. De VNG zal daarbij uitdrukkelijk ook de samenhang met andere ontwikkelingen (zoals het programma *Een thuis voor iedereen*) aangrijpen om (ook de kleinere) gemeenten te stimuleren te kiezen voor een integrale aanpak van wonen, werk en inkomen, en zorg en ondersteuning.

Eind 2023 is het onderzoek naar het verloop van het re-integratieproces in de beleving van (ex-)gedetineerden gereed. De Universiteit Leiden voert dit onderzoek uit, in opdracht van het WODC. Dit onderzoek zal evenals het bovengenoemde inspectieonderzoek handvatten bieden om verbeteringen mogelijk te maken.¹⁶

4. OVERIGE ONDERWERPEN

4.1 Ouder-kind contacten

In het commissiedebat van 8 februari 2023 heb ik toegezegd in te gaan op ouder-kind contacten in detentie. Hierover het volgende.

Beter Start voor gedetineerde vaders

Op 13 oktober 2022 heb ik uw Kamer het onderzoek *De lange termijn follow-up van de opvoedondersteuning Beter Start voor (ex-)gedetineerde moeders* aangeboden.¹⁷ Daaruit bleek dat deze interventie een belangrijke bijdrage levert aan het doorbreken van de negatieve spiraal van transgenerationale criminaliteit. Ik heb de ontwikkelaars van Beter Start gevraagd om een plan van aanpak voor een pilot voor Beter Start voor vaders, uiteraard passend binnen het beveiligingsniveau van de PI en het individuele D&R-traject.

Kinderen ouder dan negen maanden

Kinderen tot maximaal negen maanden oud kunnen – indien het belang van het kind en de veiligheid in de PI dit toelaat – bij hun gedetineerde moeder verblijven. Hiervoor zijn speciale moeder-kind cellen ingericht. In het buitenland gelden andere maximale leeftijden, zoals 18 maanden in het Verenigd Koninkrijk of drie jaar in Spanje. Het WODC zal onderzoeken of de Nederlandse bovengrens van negen maanden kan worden verruimd en of er alternatieve contactmogelijkheden bestaan voor kinderen in deze jonge leeftijdscategorie.

Meer ouder-kind contacten

Ik heb vanaf 2023 structureel € 500.000 per jaar aan DJI beschikbaar gesteld voor activiteiten ter bevordering van het ouder-kind-contact, zoals bijvoorbeeld het verhogen van het aantal ouder-kind dagen. Daarnaast

¹⁶ Kamerstukken 29 279 en 24 587 nr. 719.

¹⁷ Kamerstuk 24 587, nr. 860.

verken ik de mogelijkheid om vrijwilligers in te zetten bij ouder-kind dagen voor de begeleiding van kinderen onder de drie jaar. Ik zal uw Kamer over deze drie initiatieven in de volgende voortgangsbrief nader informeren.

4.2 Beeldbellen met familie

In het najaar 2022 is de motie van het lid Sneller (D66) aangenomen (Handelingen II 2022/23, nr. 13) om beeldbellen in zo veel mogelijk PI's mogelijk te maken en erop toe te zien dat de verbindingen veilig zijn en niet worden gebruikt om voortgezet crimineel handelen mogelijk te maken.¹⁸ Vooropgesteld, het is op dit moment in alle PI's mogelijk voor gedetineerden om te beeldbellen. De voorwaarden waaronder dit kan zijn vastgelegd in het beleidskader beeldbellen. Dit kader is onlangs door DJI aangepast en in april 2023 opnieuw onder de inrichtingen verspreid. Indien een gedetineerde gebruik wenst te maken van beeldbellen doet hij hiertoe een verzoek bij de directeur van de PI. Beeldbellen kan worden aangeboden, maar is geen recht voor gedetineerden zoals bezoek, bellen en brieven. De directeur besluit hierover, bijvoorbeeld in het kader van een sociaal of re-integratie belang. Daarbij dient hij ook rekening te houden met eventuele veiligheidsrisico's, zoals het (in de motie genoemde) risico op voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD) door bijvoorbeeld niet te monitoren non-verbale communicatie en/of omgevingsbeelden. Gedetineerden met een hoog risicoprofiel zijn uitgesloten van de dienst beeldbellen. Om risico's op VCHD te beperken wordt altijd direct toezicht op beeldbellen uitgeoefend. Dit maakt beeldbellen een arbeidsintensief proces dat extra personele inzet vergt.

Kortom, het nieuwe beleidskader beeldbellen houdt rekening met het sociaal en re-integratiebelang van de gedetineerde, de mogelijke veiligheidsrisico's en de vereiste inzet van personeel. Gedetineerden die voldoen aan de voorwaarden kunnen de mogelijkheid krijgen om te beeldbellen maar wel op een verantwoorde manier. Ik beschouw hiermee de motie als afgedaan.

4.3. Bezoek vrijwilligers in de PI

Vrijwilligers zijn van grote waarde omdat zij gedetineerden kunnen steunen bij hun terugkeer naar de samenleving. In het commissiedebat van 8 februari 2023 heb ik toegezegd terug te komen op twee vragen van uw Kamer: 1) om bezoeken van vrijwilligers niet in mindering te brengen van regulier bezoek, en 2) om gesprekken tussen vrijwilligers en gedetineerden in een vertrouwelijke setting te laten plaatsvinden.

Er is een verschil tussen regulier en ambtelijk bezoek. Regulier bezoek betreft bezoek van familie en vrienden/kennissen. Ambtelijk bezoek is het bezoek van bijvoorbeeld een advocaat, de gemeente of de reclassering. Het bezoek van vrijwilligers dat wordt aangevraagd in het kader van het detentie- en re-integratietraject van de gedetineerde, wordt als ambtelijk bezoek aangemerkt en komt niet in de plaats van regulier bezoek. Het moet dan wel als zodanig zijn opgenomen in het D&R-plan. DJI zal deze landelijke beleidslijn onder de aandacht brengen van de directeurs van de PI's.

In principe vindt het ambtelijke bezoek van de vrijwilliger aan de gedetineerde plaats in een aparte spreekkamer, waarin bijvoorbeeld ook de gesprekken met advocaten plaatsvinden. De vertrouwelijke setting van een aparte spreekkamer kan helaas niet in alle gevallen worden gegeven

¹⁸ Kamerstuk 24 587, nr. 874.

vanwege de gebouwelijke situatie, het tekort aan aparte spreekkamers of vanwege redenen van veiligheid.

4.4 Inrichting stelselmatige daders

Op 26 januari 2023 heb ik uw Kamer het onderzoek «ISD – Onbenut potentieel» aangeboden.¹⁹ In mijn beleidsreactie heb ik aangekondigd dat er enkele manieren zijn om de uitvoering van de ISD te verbeteren. Een betreft de ontwikkeling van een landelijke visie op de uitvoeringspraktijk van de ISD inclusief een multidisciplinaire behandelvisie. In het commissiedebat gevangeniswezen en tbs op 8 februari 2023 heb ik uw Kamer toegezegd u over deze visie te informeren. Dat doe ik zodra de visie gereed is, naar verwachting voor de zomer van 2024. Voorts vroeg uw Kamer of de ISD niet langer moet duren voor een adequate aanpak van de problematiek van de ISD'ers. De ISD duurt twee jaar en wordt daarna van rechtswege beëindigd. De ISD is een relatief zware en langdurige maatregel om de cyclus van zogenaamde draaideurcriminaliteit te doorbreken. Het ligt daarom niet voor de hand de wettelijke duur van de ISD te verlengen. Wel moet de tweejarige ISD-maatregel zo goed mogelijk worden benut en ingevuld om de recidivespiraal in de toekomst te stoppen. Hoe dat gebeurt zal worden beschreven in de hierboven genoemde landelijke visie.

4.5 Uitbreiding van de BIJ-regeling

In het commissiedebat op 19 oktober 2022 heb ik toegezegd uw Kamer in het tweede kwartaal van 2023 te informeren over de mogelijkheden voor uitbreiding van de BIJ-regeling met meldingen over personen die zijn veroordeeld voor delicten op het gebied van stalking, brandstichting en terrorisme. Een werkgroep met vertegenwoordigers van Justid, DJI, het Ministerie van JenV en de VNG deed onderzoek naar de mogelijkheden en constateerde dat uitbreiding van het bereik van de BIJ-regeling juridisch mogelijk is. De werkgroep constateerde ook dat voor de uitvoering van de uitgebreide BIJ-regeling aanpassingen nodig waren. Daarvoor zijn aanvullende afspraken gemaakt over de wijze van registreren van de delicten op het gebied van stalking, brandstichting en terrorisme. Op dit moment wordt de impact op de uitvoering bij Justid en DJI in beeld gebracht en vindt de laatste afstemming met de gemeenten plaats. Ik verwacht uw Kamer in het vierde kwartaal van 2023 nader te informeren.

4.6 Vergrijzing in detentie

In mijn brief van 26 januari 2023 over het advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) over vergrijzing in detentie heb ik toegezegd uw Kamer voor de zomer te informeren over de voortgang van de maatregelen en acties om in de toekomst beter voorbereid te zijn op de toenemende vergrijzing in detentie²⁰:

- DJI brengt momenteel de zorgbehoefte en behoefte aan specifieke voorzieningen voor de oudere en meer hulpbehoevende gedetineerden in beeld. Deze verkenning wordt in de loop van 2023 afgerond.
- Daarnaast streeft DJI ernaar oudere gedetineerden een meer op hun specifieke situatie toegesneden dagbesteding aan te bieden.
- De RSJ gaf aan dat oudere gedetineerden vaak niet aan de minimale arbeidsurennorm voor plaatsing op de beperkt beveiligde afdeling (BBA) kunnen voldoen waardoor het re-integratietraject in sommige gevallen vastloopt. Door de hierboven genoemde uitbreiding van de

¹⁹ Kamerstuk 31 110, nr. 21.

²⁰ Kamerstukken 24 587 en 29 389, nr. 879.

plaatsingsvoorwaarden komen ook ouderen gemakkelijker in aanmerking voor plaatsing op de BBA.

- Tot slot gaat een deel van de hierboven genoemde extra middelen voor om- en bijscholing naar het lesprogramma «Digisterker». Dit lesprogramma helpt gedetineerden om zelfstandig gebruik te maken van de digitale diensten. In de praktijk hebben met name oudere gedetineerden hier baat bij.

4.7 Beleidswijziging strafoverdracht en schadevergoedingsmaatregel

Het aantal gedetineerden dat aan Nederland wordt overgedragen ligt vele malen hoger dan het aantal gedetineerden dat Nederland overdraagt aan het buitenland. Dit is geen gewenste situatie. Ik neem daarom twee maatregelen om het aantal strafoverdrachten naar het buitenland te verhogen.

Op dit moment geldt dat als de schadevergoeding aan het slachtoffer nog niet (volledig) door de veroordeelde is betaald, het verzoek tot strafoverdracht in beginsel wordt aangehouden. Het CJIB heeft na strafoverdracht naar het buitenland namelijk geen instrumenten om betaling af te dwingen. In 2022 zijn 14 zaken om deze reden aangehouden. Ten opzichte van 18 daadwerkelijke uitgaande strafoverdrachten in 2022 is dit een behoorlijk aantal.

Als de veroordeelde de schadevergoeding niet binnen 8 maanden nadat het vonnis onherroepelijk is geworden betaalt, kan de Staat het gehele nog openstaande bedrag aan het slachtoffer uitkeren. Deze voorschotregeling is bedoeld om te voorkomen dat het slachtoffer te lang op de schadevergoeding moet wachten. De voorschotregeling is gemaximeerd op € 5.000 maar ongemaximeerd voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven.

De eerste maatregel die ik neem houdt in dat in zaken waarin het slachtoffer volledig dan wel tot € 5.000 schadeloos is gesteld, het belang van strafoverdracht prevaleert boven het volledig innen van de schadevergoedingsmaatregel. Hierbij wordt het principe «de dader betaalt» genuanceerd. Het kan voorkomen dat slachtoffers die niet volledig vanuit de voorschotregeling schadeloos worden gesteld, door deze maatregel slechter af zijn. Dit zal echter beperkt het geval zijn: uit cijfers blijkt dat het merendeel van de huidige lopende zaken zien op misdrijven waarbij het slachtoffer volledig schadeloos wordt gesteld. Bovendien heeft het CJIB beoordelingsruimte om in het geval dat er enige aanleiding is om te veronderstellen dat langer verblijf in Nederlandse detentie bijdraagt aan het op redelijke termijn tot stand komen van een betalingsregeling dan wel het lokaliseren van vermogen van de dader, te adviseren om strafoverdracht aan te houden. Een dergelijke afweging wordt op basis van informatie van betrokken ketenpartners gemaakt.

De tweede maatregel die ik tref is een verkenning hoe zaken die in aanmerking komen voor strafoverdracht in een zo vroeg mogelijk stadium systematisch en persoonsgericht kunnen worden geselecteerd en uitgevoerd.²¹

²¹ Kamerstuk 32 885, nr. 12. Het is conform de aanbeveling van de RSJ en het WODC-onderzoek «Evaluatie Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties» om zaken die in aanmerking komen voor strafoverdracht systematisch te beoordelen.

De verhoging van het aantal strafoverdrachten naar het buitenland zal een gunstig effect hebben op de detentiecapaciteit. Daarnaast zal het leiden tot een daling van het aantal strafonderbrekingen om een gedetineerde te kunnen uitzetten. Dit strookt met het beginsel dat strafoverdracht de voorkeur heeft boven strafonderbreking.²² Bij strafoverdracht wordt de straf overgedragen, terwijl bij strafonderbreking de tenuitvoerlegging bij het verlaten van Nederland wordt opgeschort en resocialisatie achterwege blijft. Strafoverdracht doet ook meer recht aan de belangen van de samenleving en slachtoffers en nabestaanden.

4.8 Onderzoek naar telefoonsmokkel in JC Zaanstad

Op verzoek van uw Kamer reageer ik hierbij ook op de afstudeeropdracht «Een onderzoek naar factoren die bijdragen aan telefoonsmokkel in PI Zaanstad waardoor gedetineerden het crimineel handelen kunnen voortzetten». Deze afstudeeropdracht is uitgevoerd in opdracht van de Nationale Politie, eenheid Amsterdam in het kader van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening. In deze afstudeeropdracht is onder andere gekeken naar het ontbreken van preventieve factoren om telefoonsmokkel tegen te gaan, naar personeels- en telefoonfactoren die bijdragen aan telefoonsmokkel en het gebrek aan consequenties dat bijdraagt aan telefoonsmokkel in PI Zaanstad. Hiervoor zijn medewerkers van JC Zaanstad, Politie en het Gedetineerde Recherche Informatie Punt (GRIP) geïnterviewd. Daarnaast zijn ex-gedetineerden geïnterviewd.

Zoals ik in de tweede voortgangsbrief over de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting ook aangaf zijn contrabande mij een doorn in het oog. DJI zet in op technische en innovatieve middelen om contrabande tegen te gaan en op te sporen. Zo wordt ingezet op dronedetectie, gsm-detectie en onaangekondigde «spitacties». Zoals criminelen hierin steeds innovatiever worden, wordt DJI dit ook. In de opleidingen van het personeel is veel aandacht voor de omgang met gedetineerden en de dilemma's die hierbij spelen. De penitentiaire scherpste van het personeel is hierbij van groot belang. Daarnaast kunnen gedetineerden waar extra monitoring van gedrag wenselijk is geplaatst worden op afdelingen Intensief Toezicht (AIT). Ten slotte telt met de Wet SenB gedrag bij verlening van verlof en v.i. zwaarder. De uitkomsten van de afstudeeropdracht laten het belang van deze maatregelen goed zien.

5. TOT SLOT

De basis van het gevangeniswezen moet op orde zijn om gevangenisstraffen snel, zeker en veilig te kunnen uitvoeren. De Wet SenB stelt daaraan nieuwe eisen. Ook de komende jaren staan wij voor grote uitdagingen die mede voortkomen uit de krappe arbeidsmarkt. Tegelijk worden er ook resultaten geboekt. DJI, gemeenten en de reclassering werken steeds beter samen bij de re-integratie van gedetineerden. Het rapport van de IJenV biedt praktische aanknopingspunten om die samenwerking in de toekomst verder te verbeteren. Deze opdracht neem ik graag ter harte, want de samenleving heeft baat bij een goede re-integratie van gedetineerden en dus minder recidive van criminaliteit.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

²² De RSJ adviseerde in 2018 voorrang te geven aan strafoverdracht boven strafonderbreking en dat heeft de beroepscommissie als zodanig in haar jurisprudentie overgenomen.