

Vergaderjaar 2020–2021

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)

I

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2021

Hierbij zend ik uw Kamer een afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamer aangaande de tweede Gateway review op de implementatie van de Wet straffen en beschermen (Wet SenB) en het verkozen invoerscenario, inclusief de bijlagen¹.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2021

De Wet straffen en beschermen (hierna: Wet SenB) doet meer recht aan de doelen die bij de uitvoering van gevangenisstraffen centraal staan: het bieden van genoegdoening aan de samenleving en het voorkomen dat een gedetineerde opnieuw de fout ingaat. Met de implementatie van de Wet SenB wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst». Hiermee wordt voorzien in het maximeren van de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) en het laten vervallen van het huidige wettelijke recht hierop. Ook wordt de, hieraan voorafgaande, tijd in de gevangenis beter benut. Samen met DJI, reclassering en de gemeente gaat de gedetineerde actief aan de slag met zijn gedrag en re-integratie om terugval te voorkomen. Een gedetineerde die inzet toont, wordt binnen detentie beloond door (meer) interne vrijheden en verlof.

In februari 2021 vond een tweede Gateway review plaats op de voortgang van de implementatie van de Wet SenB. In het notaoverleg GW/TBS in december 2020 zei ik, in navolging van de eerste Gateway review, toe eveneens deze tweede collegiale toets aan uw Kamer te sturen. Aan de Eerste Kamer deed ik in mijn brief van 22 februari 2021 een vergelijkbare belofte. Ter nakoming zend ik hierbij als bijlage het rapport van de tweede Gateway review gelijktijdig aan beide Kamers.

Hieronder ga ik in op de bevindingen van het reviewteam om de – start van de – invoering van de Wet SenB verantwoord te doen verlopen. Daarna sta ik stil bij de (mede) op aangeven van de uitvoering gemaakte keuze voor een gefaseerde invoering en het verkozen moment van inwerking-treding, wat inhoudt dat per 1 juli 2021 wordt gestart met het door het reviewteam getoetste startscenario. Dit scenario omvat de in het kader van de Wet SenB afgekondigde veranderingen omtrent het detentie- en re-integratieplan, het re-integratieverlof en de Beperkt Beveiligde Afdelingen (exclusief het meewegen van het slachtofferbelang zoals beoogd), de v.i. en de gegevensdeling tussen instanties – bij re-integratie – als verwoord in de artikelen 18a en 18b Pbw.² In de paar maanden extra tijd ten opzichte van de eerder aangehouden streefdatum van 1 mei 2021 kan de voorbereiding voor de start van de inwerkingtreding van de Wet SenB zorgvuldig worden afgerond, in die zin dat de te hanteren nieuwe regels toepasbaar en bekend zijn.

Resultaat tweede Gateway review

Waar de eerste Gateway review oranje kleurde, kleurt de review ditmaal oranje. Dit betekent (in principe) dat de invoering van het door de bestuurders op de Wet SenB geformuleerde startscenario per 1 mei 2021 doorgang kan vinden, als een aantal gesignaleerde knelpunten binnen korte termijn wordt aangepakt. De knelpunten concentreren zich rond de inrichting van het informeren en raadplegen van slachtoffers, de uitwerking van artikel 18b Penitentiaire beginselenwet (inhoudende verplichte gegevensdeling inzake een reëel risico op het plegen van ernstig geweld of zeden), de toepassing van het overgangsrecht in de

² Het op artikel 18b Pbw nader in te richten werkproces omvat het delen van risico-informatie door vooral DJI met in het bijzonder de gemeente waar de gedetineerde zal gaan verblijven bij met name het moment dat de strafrechtelijke titel in de vorm van detentie eindigt. Opmerking verdient daarbij dat het OM niet kan worden verplicht om informatie te delen die verband houdt met een (lopende) strafzaak, gelet op het onderzoeksbelang.

praktijk en de realisatie van de informatievoorziening. Conform de review zijn deze knelpunten onmiddellijk door de keten ter hand genomen en zijn maatregelen getroffen.

In bijlage 2 is in een schema per aanbeveling puntsgewijs weergegeven welke kwalificatie het reviewteam hieraan geeft en hoe de keten de opvolging heeft opgepakt. Enkele in het oog springende aanbevelingen die bijzondere aandacht verdienen (5, 6 en 7), zien op het snel scheppen van helderheid over een definitief eindbeeld, de – hiervoor – extra benodigde financiële middelen en de afbakening tussen de huidige en nieuwe wetgeving. In dit verband zoom ik aanvullend op het schema in op het v.i.-overgangsrecht, de techniek én de financiën.

Overgangsrecht op v.i. (uitleg)

Voor een juiste toepassing van een overgangsbepaling in de praktijk is cruciaal dat voor eenieder helder is hoe die bepaling doorwerkt. Bij de v.i. in het bijzonder voor DJI die een mogelijke v.i.-datum berekent en het OM dat een beslissing over v.i. neemt. Daarom is hier de afgelopen tijd nadrukkelijk de aandacht op gevestigd en is hierover gesproken met de betrokken organisaties.

De kern van de op de v.i. getroffen overgangsbepaling is dat de nieuwe v.i.-regeling geldt voor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die is opgelegd in laatste feitelijke instantie na inwerkingtreding van de Wet SenB en de oude v.i.-regeling nog van kracht is bij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die is opgelegd in laatste feitelijke instantie vóór de invoering van de Wet SenB. Dit is gebaseerd op het principe dat een oude regeling niet langer bestaat bij de invoering van een nieuwe regeling, behoudens de specifieke situaties waarvoor dit bij wet is geregeld.

De toepassing van de v.i.-overgangsbepaling op één «oude» of «nieuwe» gevangenisstraf is overzichtelijk. Complexer is het bij de gecombineerde tenuitvoerlegging van een «oude» en een «nieuwe» gevangenisstraf. Straffen worden dan aaneensluitend ten uitvoer gelegd maar niet als één straf gezien voor (de berekening van) de v.i. Op de straf uitgesproken na inwerkingtreding van de Wet SenB is logischerwijs de nieuwe v.i.-regeling van toepassing en op de straf opgelegd vóór inwerkingtreding nog de oude v.i.-regeling. Het ten uitvoer leggen van de berekende v.i.-periode – bestaande uit de opgetelde v.i.-periode van de «oude» en de «nieuwe» gevangenisstraf – kan op zijn vroegst aan de orde zijn na ommekeer van de tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke gedeelten.³

Op voornoemde hoofdregel wordt één uitzondering gemaakt. Als een op zichzelf genomen niet v.i.-waardige onvoorwaardelijke gevangenisstraf (minder dan een jaar) die na de invoering van de Wet SenB is opgelegd en een eveneens op zichzelf niet v.i.-waardige onvoorwaardelijke gevangenisstraf die vóór de invoering van de Wet SenB is opgelegd aaneensluitend ten uitvoer worden gelegd worden zij voor de v.i. wel als één gezien indien zij hierdoor tezamen v.i.-waardig raken (meer dan een jaar). Nu de mogelijkheid van v.i. ontstaat onder de werking van de nieuwe wet kan de v.i. overeenkomstig de nieuwe v.i.-regeling worden toegepast.

³ Bij een combinatie van een oude straf van 9 jaar en een nieuwe straf van 9 jaar doet zich dan de volgende situatie voor. Bij de straf van 9 jaar onder de oude regeling hoort een v.i.-termijn van 3 jaar. Bij de straf van 9 jaar onder de nieuwe regeling hoort een v.i.-termijn van 2 jaar. De v.i.-termijn kan na aaneensluitende tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke gedeelten maximaal 5 jaar bedragen. Beide proeftijden starten op het moment dat de gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Dat kan na een periode van 13 jaar.

Op het terrein van de informatievoorziening en de in dit verband beoogde techniek zullen ter ondersteuning vóór de inwerkingtreding enkele ICT-aanpassingen zijn doorgevoerd. De uitvoering heeft mij bericht de verder nog te realiseren ondersteuning tijdelijk op verantwoorde wijze te kunnen ondervangen door bekende en rechtmatige handmatige oplossingen. Voor de geheel te maken exercitie op de informatievoorziening is een eindbeeld geformuleerd is voor het vervolg.⁴ Een vertaling naar specifieke technische oplossingen vindt momenteel plaats, waarna de impact en financiering volgt.

Dit brengt mij bij de bekostiging van het implementeren van en het geven van uitvoering aan de Wet SenB in den brede. Hierover heb ik eerder met uw Kamer alsook de Eerste Kamer gesproken. Zoals toen gewisseld is hiervoor budget beschikbaar gesteld. Voor de periode 2020–2022 gaat het intussen om een bedrag van circa 23 miljoen euro en vanaf 2023 in ieder geval om een structureel bedrag van ruim 11 miljoen euro. Voor de gedurende het implementatietraject gebleken of nog te blijken aanvullende – financiële – consequenties, bijvoorbeeld bij de techniek, zal op vergelijkbare wijze budget ter beschikking worden gesteld. In noodzakelijk bevonden budget voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de Wet SenB wordt voorzien binnen de bestaande JenV-begroting.

Stapsgewijze invoering Wet SenB

Hoewel het reviewteam de gevonden knelpunten kwalificeert als oplosbaar vóór 1 mei 2021 en er binnen de keten buitengewoon veel inzet is geleverd om die datum te kunnen halen, kom ik na overleg met de uitvoering tot de keuze om de invoering van de Wet SenB per 1 juli 2021 te doen starten. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat de datum van 1 juli 2021, anders dan 1 mei, de benodigd gebleken ruimte biedt om de advisering op nadere regelgeving – van de RvS en RSJ – ordentelijk te verwerken én geformuleerde juridica, beleidsregels en instructies enkele weken voor invoering te kunnen publiceren, zodat de nieuwe werkwijze van meet af aan duidelijk en bekend is.

Het met ingang van 1 juli 2021 invoeren van voornoemd startscenario betekent een gefaseerde inwerkingtreding. Met het oog op een verantwoorde invoering hebben de bestuurders een invoerscenario ten aanzien van de Wet SenB voorgedragen. Dit door mij omarmde invoerscenario behelst in totaal drie stappen, beginnende bij het startscenario. De keuze voor dit scenario maakt dat de nieuwe PP-regeling later in werking treedt en het meewegen van het slachtofferbelang zoals beoogd bij het re-integratieverlof later wordt ingevoerd.⁵ Op advies van de bestuurders is inwerkingtreding van de nieuwe PP-regeling voorzien per 1 december 2021 en zal het meewegen van het slachtofferbelang bij het re-integratieverlof via een groeimodel volledig worden geïmplementeerd in 2022.⁶ Een specifieke uitdaging bij dit invoerscenario is dat sprake zal zijn van meer (mogelijke) samenloopvarianten door de diverse momenten van invoering met een eigen overgangsbepaling. In goed overleg met de uitvoering kan aan een dergelijke uitdaging evenwel het hoofd worden geboden. De

⁴ Hierbij wordt uitgegaan van de Ketendoelarchitectuur van de strafrechtketen.

⁵ De Wet SenB voorziet in de mogelijkheid van gefaseerde invoering. De inwerkingtredingsbepaling maakt het echter niet mogelijk om verschillende leden binnen een wijzigingsbepaling op afzonderlijke momenten in werking te laten treden. Dit betekent voor het PP dat de diverse aspecten bij de beoordeling (zoals slachtofferbelang) samen in werking moeten treden met de andere onderdelen over de duur en de start van PP.

⁶ Binnen het voorgestane groeimodel zal worden voortgebouwd op de bestaande en per 1 mei 2021 behouden praktijk ten aanzien van het contacteren van slachtoffers bij een eerste verlof.

verkozen gefaseerde inwerkingtreding is ingegeven door de behoefte van betrokken organisaties om stapsgewijs ervaring op te kunnen doen met het contacteren van slachtoffers via een voorziening van in eerste instantie een samenwerkingsverband en mede gebaseerd op de tweede Gateway review met daarin de aanbeveling om het getoetste door bestuurders geformuleerde startscenario aan te blijven houden.

Tot besluit

Naast bovengenoemde hecht ik er aan mijn waardering uit te spreken voor alle inspanningen die, medewerkers van, organisaties leveren voor de Wet SenB. Het in de praktijk brengen van een fundamentele andere manier van het uitvoeren van gevangenisstraffen is een omvangrijke klus. Voor DJI, het OM, de reclassering, het CJIB, de Justitiële Informatiedienst, maar ook voor andere organisaties als gemeenten. Gegeven mijn toezegging in het notaoverleg om ook nader te berichten over de implementatie van de gegevensdeling tussen gemeenten, DJI en reclassering ten behoeve van het detentie- en re-integratieplan kan ik nog laten weten dat er afspraken over artikel 18a Pbw worden vastgelegd in een handreiking.

Zoals eerder benoemd, heeft de uitvoering zich enorm ingezet om de eerder aangehouden streefdatum van 1 mei 2021 te halen. Voor de uitvoerbaarheid is evenzeer van belang dat de na inwerkingtreding te hanteren nieuwe werkwijze, ingekaderd door juridica, beleidsregels en instructies, toepasbaar en tijdig bekend gemaakt is. Daarom volg ik het invoerscenario, dat in deze brief is beschreven. Alles bij elkaar genomen zijn we, ondanks coronamaatregelen die de implementatie er niet eenvoudiger op maken, op streek om per 1 juli 2021 te starten met de invoering van de Wet SenB. Vanaf dan zal de Wet SenB werkelijk staande praktijk gaan worden, teneinde te zorgen voor genoegdoening en reductie van recidive door gericht te werken aan re-integratie. De inwerkingtreddingsdata zullen hun beslag krijgen in een inwerkingtreddingsbesluit.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker