

Vergaderjaar 2016–2017

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 668

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2016

Met deze brief doe ik een aantal toezeggingen gestand die ik heb gedaan tijdens het Algemeen Overleg (AO) Gevangeniswezen op 15 september jl.¹. Het gaat kort gezegd om:

- a) de kosten die gemaakt zijn voor de penitentiare inrichting (PI) Zaanstad;
 - b) de uitkomst van mijn gesprek met een aantal vestigingsdirecteuren over de (financiering van) de personele inzet (het lijnenspel) binnen PI's;
 - c) de rechten van veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf, met specifieke aandacht voor de mogelijkheden van de Paspoortwet
- Daarnaast maak ik van de gelegenheid gebruik om:
- d) gehoor te geven aan het verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid d.d. 13 oktober jl. om te reageren op het schrijven van het Belangen Overleg Niet-Justitie gebonden Organisaties (BONJO) inzake het voortbestaan van BONJO;
 - e) uw Kamer te informeren over de nationaliteit en de verblijfrechtelijke status van de in de PI Norgerhaven te Veenhuizen geplaatste gedetineerden. Deze toezegging heb ik gedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Goedkeuring en uitvoering van het op 2 maart 2015 te Veenhuizen tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Noorwegen inzake het gebruik van een penitentiare inrichting in Nederland voor de tenuitvoerlegging van bij Noorse vonnissen opgelegde vrijheidsstraffen;²
 - f) Uw Kamer te informeren over de wijze waarop ik uitvoering geef aan de motie van het lid Oskam e.a.³ over de executie van straffen en het al dan niet verlengen van de verjaringstermijnen.

¹ Kamerstuk 24 587, nr. 664.

² Trb. 2015, 37 (34 178).

³ Kamerstuk 34 300 VI, nr. 36.

Kosten PI Zaanstad

Tijdens voormeld AO heeft uw Kamer mij gevraagd naar de kosten die zijn gemaakt voor de realisatie van de recent geopende PI Zaanstad. Voordat ik inga op de gemaakte kosten, merk ik op dat het besluit om PI Zaanstad te bouwen is genomen (ver) voordat het Masterplan 2013–2018 werd geïntroduceerd en ook vanuit andere overwegingen dan aan het Masterplan ten grondslag lagen. De PI Zaanstad vervangt de PI Over Amstel in Amsterdam (Bijlmerbajes) en de PI Haarlem. Deze inrichtingen voldeden, naast dat zij verouderd waren, niet meer aan de eisen op het gebied een moderne bedrijfsvoering. Daarnaast waren deze inrichtingen niet geschikt voor meerpersoonsgebruik en daarmee niet multifunctioneel en inzetbaar voor meerdere bestemmingen en regimes. Dit beperkte de mogelijkheden tot flexibel capaciteitsbeheer, waardoor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) onvoldoende in staat zou zijn om snel mee te bewegen met het wisselende aanbod van justitiabelen. Daarbij komt dat de inrichting inspeelt op de behoefte om flexibel en efficiënt om te kunnen gaan met nieuwe ontwikkelingen.

Bij de bouw van PI Zaanstad is gekozen voor een publiek-private samenwerkingsconstructie (pps-constructie). Over het proces rondom deze constructie is uw Kamer door de Minister voor Wonen en Rijksdienst a.i., mede namens de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, geïnformeerd in antwoorden op vragen van het lid Van Tongeren (GroenLinks).⁴ Kort weergegeven is destijds aan uw Kamer gemeld dat het contract voor de realisatie en exploitatie van de penitentiaire inrichting in Zaanstad uitgaat van de rijksbrede modelovereenkomst DBFMO.⁵ Dit model is tot stand gekomen in samenwerking tussen de Rijksgebouwendienst (inmiddels het Rijksvastgoedbedrijf), Rijkswaterstaat, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Financiën. Het model is gebaseerd op jarenlange ervaringen bij ruim twintig pps-projecten in Nederland en daarbuiten. De risico's in het model worden bij die partij gelegd die ze het beste (en dus goedkoopste) kan beheersen. Er zijn hierbij geen onbeheersbare risico's voor de Staat.

Over de specifieke kosten voor de realisatie van de PI Zaanstad kan ik het volgende melden. De kosten voor de bouw van de inrichting bedroegen ongeveer 280 mln.

Daarvan is € 75 miljoen door middel van mijlpaalbetalingen direct aan het consortium PI2 voldaan. DJI voldoet voor het gebouw jaarlijks een huurbedrag aan het RvB. Zoals gemeld in de Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017⁶ wordt er voor een periode van 25 jaar jaarlijks een beschikbaarheidsvergoeding van 13 mln betaald aan het consortium. Tegenover de kosten voor de bouw van de PI Zaanstad staat het stopzetten van de gebruikersvergoedingen voor de PI Over-Amstel en de PI Haarlem. Dit betekent dat de huurlast van DJI ten opzichte van 2015 is gedaald. Daarnaast is er sprake van een efficiëntere personele inzet, met name ten opzichte van de PI Over-Amstel.

Uitkomst gesprek over de financiering van de personele inzet (lijnenspel) binnen de penitentiaire inrichtingen

Tijdens voormeld AO heb ik tevens toegezegd met vestigingsdirecteuren van DJI in gesprek te gaan om mij te laten informeren over de (financiering van) de personele inzet binnen de inrichtingen (het zogenoemde lijnenspel). Dit gesprek heeft plaatsgevonden op 8 november jl. Ik kan uw

⁴ TK 2012–2013, Aankhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2892.

⁵ Design, Build, Finance, Maintain en Operate.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 28 753, nr. 43.

Kamer in dit verband het volgende melden. Binnen DJI bestaat voldoende draagvlak voor de gehanteerde methodiek van kostprijsfinanciering. Aan de hand van deze methodiek wordt per inrichting de benodigde personele inzet (lijnenspel) voor executieve medewerkers (penitentiaire inrichtingswerkers, beveiligers, arbeidsmedewerkers) in beeld gebracht. Daarbij wordt rekening gehouden met de lokale (gebouwelijke) situatie, de regimes die binnen de inrichtingen ten uitvoer worden gelegd en het daarbij behorende dagprogramma. Vervolgens vinden er gesprekken plaats over de financiering van de benodigde formatie. Daarbij doen de vestigingsdirecteuren in eerste instantie een voorstel, dat vervolgens door het hoofdkantoor van DJI wordt beoordeeld. Er worden door het hoofdkantoor geen kortingen uitgevoerd op de eenmaal vastgestelde formatie- en financieringsbehoefte.

Tijdens het gesprek is ook gebleken dat er factoren aan te wijzen zijn die er in de praktijk toe leiden dat het soms lastig is om binnen het gegeven «vierkant» uit te komen met de dagelijkse personeelsbezetting. Zo heeft DJI door de uitvoering van het Masterplan DJI 2013–2018 en de bijbehorende (selectieve) vacaturestop te maken met een vergrijzing van het personeelsbestand waardoor een groot deel van het personeel aan zijn maximumsalaris zit (en dus boven de gefinancierde midden loonsom). Ook kan een incident of (ad hoc) ziekteverzuim op een bepaald moment op de werkvloer leiden tot gaten in het rooster. Mij is overigens tijdens het gesprek nogmaals bevestigd dat voornoemde zaken er nooit toe leiden dat er te weinig personeel op de werkvloer aanwezig is. Veiligheid is en blijft een topprioriteit voor DJI. Juist daardoor drukken incidenten en andere inbreuken op de dagelijkse personele bezetting vooral op de benodigde zaken als teamoverleggen en communicatie, innovatie en kwaliteit, en het deelnemen aan (keten)overleggen.

Gelet op de knelpunten die de vestigingsdirecteuren uiteen hebben gezet, heb ik DJI gevraagd om de oplossingen die worden genoemd in de eerdere verkenning «Capaciteit in balans» in de komende tijd aan te vullen met een strategisch personeelsplan. Ik vind het belangrijk dat er voor een volgend kabinet een onderbouwd plan ligt waarin ook is opgenomen welke investeringen nodig zijn voor een toekomstbestendig DJI. Er ligt nu immers ook een kans om – anders dan uit alleen bezuinigingsoogpunt – te bouwen aan een evenwichtig en flexibel personeelsbestand dat voldoende is toegerust op de zware doelgroepen waarmee DJI dagelijks te maken heeft. Zaken als opleiding en vakmanschap maken daar noodzakelijkerwijs deel van uit.

Veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf

Tijdens het AO heb ik voorts toegezegd in een brief nader in te gaan op de rechten van voortvluchtigen met een vrijheidsstraf en daarbij ook in te gaan op de mogelijkheden van de Paspoortwet. Tevens informeer ik u zoals verzocht over de ontwikkelingen in Amsterdam in het kader van de aanpak van de openstaande vrijheidsstraffen.

Rechten voortvluchtigen

Veroordeelden die zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke openstaande vrijheidsstraf kunnen op een aantal manieren worden beperkt in hun rechten. Zoals ik u in eerdere brieven⁷ heb gemeld kan op basis van de sociale zekerheidswetgeving de uitkering worden stopgezet van mensen die zich onttrekken aan een aan hen opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Hiervoor wordt samengewerkt met het Uitvoeringsinstituut Werknemers-

⁷ Kamerstuk 33 400 VI, nr. 90.

verzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de gemeenten (via het inlichtingenbureau).

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een verzoek te doen het paspoort van een *verdachte* of *veroordeelde* te signaleren⁸. Daarmee wordt een nieuwe paspoortaanvraag geweigerd of komt een geldig paspoort te vervallen. Dit kan alleen indien de verdachte op veroordeelde over de Nederlandse nationaliteit beschikt en er een gegrond vermoeden bestaat dat de verdachte of veroordeelde vertrekt naar het buitenland om zijn straf te ontlopen.

Bij *veroordeelden* geldt voorts dat er sprake moet zijn van een vrijheidsstraf van 4 maanden of meer. FAST NL⁹ draagt in deze zaken zorg voor de signalering. Een veroordeelde kan als tijdelijk reisdocument enkel een *laissez passer* verkrijgen voor het inreizen naar Nederland, zodat hij na aankomst in Nederland kan worden aangehouden en ingesloten.

Ontwikkelingen Amsterdam

Ik informeer u in het kader van de aanpak van de openstaande vrijheidsstraffen ook over de ontwikkelingen in Amsterdam naar aanleiding van een statistisch onderzoek dat vorig jaar op instigatie van het Amsterdamse burgerinitiatief «1-overheid» is verricht naar het aantal personen met een openstaande straf dat contact opneemt met het burgerloket van de gemeente Amsterdam. Daaruit is gebleken dat regelmatig personen met een openstaande straf in beeld komen bij die gemeente in verband met onder andere de afgifte van een paspoort, ID kaart of rijbewijs. Om hieraan een operationeel vervolg te kunnen geven, zijn het Openbaar Ministerie en de gemeente Amsterdam in gesprek over de juridische en praktische randvoorwaarden voor de uitvoering van een pilot. Het gaat dan met name om privacyaspecten en logistieke processen zoals het waarborgen van de veiligheid van de medewerkers bij het burgerloket en de samenwerking met de politie. Ik ondersteun dit vervolgtraject. Het kan tenslotte niet zo zijn dat veroordeelden zich onttrekken aan de uitvoering van een vrijheidsstraf en tegelijkertijd moeiteloos gebruik maken van bepaalde overheidsdiensten.

Reactie op het schrijven van BONJO over het voortbestaan van BONJO

Op grond van het Subsidiekader Vrijwilligersorganisaties bij de sanctietoepassing heeft BONJO voor de jaren 2014 en 2015 subsidie aangevraagd en gekregen. Conform het subsidiekader wordt 90% verstrekt bij de subsidieverlening en 10% op basis van de verantwoording over de besteding van de subsidiegelden. Voor de afrekening van de subsidieaanvraag 2014 van BONJO geldt – conform hetgeen ik hierover tijdens het Algemeen Overleg Terbeschikkingstelling van 3 november jl. heb gemeld – dat deze in november plaatsvindt. Voor de afrekening van de subsidieaanvraag 2015 van Bonjo geldt dat ik op dit moment nog in afwachting ben van nadere verantwoordingsinformatie, maar dat de Dienst Justitiële Inrichtingen er naar streeft de besluitvorming zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden.

De totstandkoming van een nieuw subsidiekader waarvoor bij de vrijwilligersorganisaties draagvlak is, is niet eenvoudig gelet op de verschillende inzichten in het veld. Om met een gedegen voorstel te komen, heb ik een extern adviesbureau in de arm genomen. Ik verwacht

⁸ Op grond van artikel 18 van de Paspoortwet.

⁹ Het *Fugitive Active Search Team Netherlands (FastNL)* is een samenwerkingsverband van het OM en de Nationale Politie, dat zich richt op opsporing van personen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland met een netto strafrestant van meer dan 120 dagen.

het advies deze maand. De vrijwilligersorganisaties zijn betrokken bij de opstelling van het subsidiekader. Ook met BONJO heeft het adviesbureau gesproken. Mede op basis van het advies verwacht ik nog dit jaar een besluit te kunnen nemen over een nieuw subsidiekader, waarover ik uw Kamer nader zal informeren.

PI Norgerhaven

Zoals gezegd heb ik bij de behandeling van het wetsvoorstel Goedkeuring en uitvoering van het Verdrag op 2 maart 2015 toegezegd uw Kamer te informeren over de nationaliteit en verblijfsrechtelijke status van de in de PI Norgerhaven te Veenhuizen geplaatste gedetineerden.

Ik kan uw Kamer melden dat op peildatum 18 augustus 2016 in totaal 232 gedetineerden in Norgerhaven verbleven in verband met de tenuitvoerlegging van bij Noorse vonnissen opgelegde vrijheidsstraffen, waarbij ik opmerk dat de bezetting van Norgerhaven fluctueert. De gedetineerdenpopulatie telde op genoemde peildatum 56 verschillende nationaliteiten, waarvan 22,4 procent afkomstig uit Oost-Europa, 14,2 procent uit Zuid-Europa, 36,6 procent uit Noord-Europa, 2,2 procent uit West-Europa en 24,5 procent uit overige werelddelen.

Gemiddeld geldt voor ongeveer de helft van de gedetineerden in Norgerhaven dat zij na het uitzitten van hun straf niet mogen terugkeren in de Noorse samenleving. Zij worden, nadat zij twee maanden voorafgaand aan het einde van hun detentie naar Noorwegen zijn teruggekeerd, vanuit Noorwegen uitgezet naar het land van herkomst. Zoals ook bij de parlementaire behandeling van het verdrag is aangegeven, ontvangen de Noorse gedetineerden in Norgerhaven geen verblijfsrecht in Nederland, zodat zij ook geen toegang tot de Nederlandse samenleving hebben. Ik meld in dit verband dat er in het eerste loopjaar van het Verdrag in Norgerhaven ook geen asielaanvragen door in Noorwegen veroordeelde gedetineerden zijn ingediend.

Motie lid Oskam e.a.

Tot slot informeer ik uw Kamer met deze brief over de uitvoering van de motie van het lid Oskam e.a., waarin de regering verzocht wordt om a) intensievere opsporing te laten plaatsvinden en strakker te sturen op executie van straffen teneinde te voorkomen dat deze verjaren, en b) te onderzoeken hoe de wettelijke verjaringstermijn ex art. 76 Wetboek van Strafrecht (WvSr) verlengd kan worden om zo een langere periode straffen te kunnen uitvoeren.

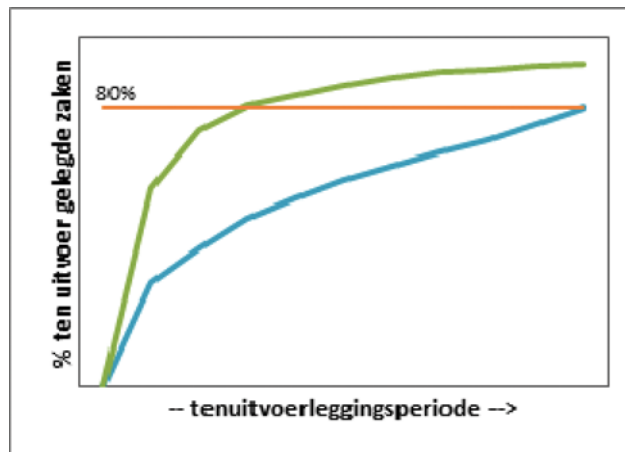
Zoals aangegeven tijdens de begrotingsbehandeling beschouw ik het eerste deel van de motie als ondersteuning van mijn beleid om strakker regie te voeren op de tenuitvoerlegging van sancties en het aantal openstaande straffen terug te dringen. Voor het tweede deel van de motie heb ik aangegeven te zullen onderzoeken in hoeverre het verlengen van de verjaringstermijnen een verhoogde kans op succesvolle tenuitvoerlegging oplevert.

De verjaringstermijnen zijn per 1 april 2013 verlengd. Afhankelijk van het strafbare feit waarvoor de betrokkene is veroordeeld, geldt voor de tenuitvoerlegging een verjaringstermijn van vier jaar (overtredingen), acht jaar (misdrijven), zestien jaar (misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan drie jaar is gesteld) of zesentwintig jaar en vier maanden (misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld (zie artikel 76 WvSr). Voor ernstige misdrijven (misdrijven waarop twaalf

jaar of meer gevangenisstraf is gesteld en ernstige zedendelicten gepleegd tegen minderjarigen) zijn de verjaringstermijnen opgeheven. Daarnaast kan de verjaringstermijn worden gestuit (dat wil zeggen dat deze opnieuw aanvangt) of worden geschorst (dat betekent dat de verjaringstermijn tijdelijk niet loopt) of verlengd in de in artikel 76a WvSr opgenomen gevallen. Zo vangt de verjaringstermijn onder andere opnieuw aan wanneer een veroordeelde die zijn straf in een inrichting ondergaat ongeoorloofd afwezig is. En wordt de verjaringstermijn met twee jaar verlengd wanneer een geldboete bij een overtreding is opgelegd en er uitstel van betaling is verleend of een betalingsregeling wordt getroffen.

Om na te gaan of het verlengen van de verjaringstermijnen een betekenisvolle verhoging van de kans op tenuitvoerlegging oplevert, is berekend hoe veel tijd er vanaf het onherroepelijk worden van de zaak nodig was om een zaak af te doen. Het CJIB heeft daarvoor een bestand aangeleverd van alle geldboetevonnissen, omgezette taakstraffen en vrijheidsstraffen die tussen 1-1-2014 en 31-12-2015 zijn uitgestroomd. Dit bestand is de basis geweest voor de analyse.

Gebleken is dat voor *alle* vrijheidsstraffen en omgezette taakstraffen, als ook voor de geldboetevonnissen met een verjaringstermijn van 8 jaar of meer, de tenuitvoerlegging in 80% van de gevallen aan het begin van de tenuitvoerleggingsperiode plaatsvindt¹⁰. Daarna vlakkt de curve van het aantal afgedane zaken flink af. Het verlengen van de verjaringstermijn heeft voor deze zaken daardoor zeer beperkt effect op de tenuitvoerlegging (in het kader van minder verjaringen). Bij de geldboetevonnissen met een verjaringstermijn van 4 jaar ligt dit anders en wordt in veel gevallen *wel* de volle tenuitvoerleggingsperiode benut om de zaak positief af te kunnen doen. In het jaar voorafgaand aan de executieverjaring is nog een stijging te zien in de inning: 10% van de geldboetevonnissen wordt in dat jaar nog afgedaan. Dit verschil wordt in onderstaande grafiek geïllustreerd.



Tabel 1:

Groene lijn: verloop van de tenuitvoerlegging van alle vrijheidsstraffen en omgezette taakstraffen, en ook de geldboetevonnissen met een verjaringstermijn van 8 jaar of meer.

Blauwe lijn: verloop van de tenuitvoerlegging van geldboetevonnissen met een verjaringstermijn van vier jaar.

Deze uitkomst maakt dat ik nader laat onderzoeken of en hoe het inningsproces van deze categorie geldboetevonnissen verder kan worden

¹⁰ De tenuitvoerleggingsperiode is de periode tussen het onherroepelijk worden van het vonnis tot aan de datum van verjaring.

verbeterd en versneld waardoor meer zaken aan het begin van de vier jaar kunnen worden geëind om de huidige termijn optimaal te kunnen benutten.

Ik verwacht weinig effect van het – aanvullend daarop – verlengen van de executieverjaringstermijnen voor deze categorie zaken, ook omdat bij geldboetes voor overtredingen de executieverjaringstermijn reeds met twee jaar wordt verlengd op het moment dat uitstel van betaling of betaling in termijnen is toegestaan door het Openbaar Ministerie.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff