

Vergaderjaar 2020–2021

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 655

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2021

Inleiding

Op 17 juni 2018 presenteerde het kabinet de visie op effectievere gevangenisstraffen: Recht doen, kansen bieden. De afgelopen jaren hebben de ketenpartners hard en voortvarend gewerkt aan de uitvoering van de maatregelen om deze visie in de praktijk te realiseren. Ik heb uw Kamer in twee eerdere voortgangsbrieven hierover geïnformeerd, op 11 juli 2019 en 29 juni 2020.¹ Dat doe ik nu met deze voorliggende derde voortgangsbrief voor de laatste keer in deze kabinetsperiode. Centraal hierin staat welke resultaten we hebben bereikt, met gezamenlijke inzet van de Dienst Justitiële Inrichtingen, de reclassering, het OM, de Rechtspraak, maar ook gemeenten en zorginstellingen.

In deel I van deze brief ga ik langs de drie sporen van de visie in op de voortgang van de getroffen maatregelen. In dit deel besteed ik ook aandacht aan de Basis op orde en doe ik vijf toezeggingen gestand, te weten:

1. Bij de besluitvorming over de pilots reclassering in penitentiaire inrichtingen ervaringen uit het verleden meenemen.²
2. Nadere informatie geven over de resultaten van de projecten van Koers en Kansen (wat wel en niet werkt), de voortgang en de eventuele structurele financiering.³
3. De Tweede Kamer vroegtijdig informeren over toekomstige dialoog van serieuze aard met een ander land over het gebruik van Nederlandse penitentiaire inrichtingen voor veroordeelden uit dat land.⁴
4. Bij het WODC nagaan of er internationaal vergelijkend onderzoek over het effect van re-integratieprojecten beschikbaar is.⁵

¹ Kamerstuk 29 279, nrs. 439, 532 en 603

² Kamerstuk 24 587, nr. 766

³ Handelingen I 2019/20, nr. 32, items 2 en 9

⁴ Handelingen II 2014/15, nr. 91, item 8

⁵ Kamerstuk 29 544, nr. 815

5. De Tweede Kamer informeren over de zorg voor DJI-medewerkers met een posttraumatische stressstoornis (PTSS), hun rechtspositie en de kwalificatie van PTSS als beroepsziekte.⁶

In dit deel ga ik ook in op drie moties:

- a. Het inventariseren welke effectief gebleken interventies in detentie aangeboden zouden moeten worden (Van Wijngaarden c.s.)⁷.
- b. Het opstellen van een evaluatiekader van de wet SenB (Kamerstuk 35 122), die na vijf en tien jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden (Drost c.s.)⁸.
- c. Het jaarlijks rapporteren over de resultaten van de re-integratie (Van Nispen en Van den Berge)⁹.

In deel II geef ik een overzicht van de ontwikkelingen met betrekking tot het innovatieprogramma Koers en Kansen. Tot slot informeer ik uw Kamer in het laatste deel van deze brief over het beklagrecht en de bewaartermijn van telefoongegevens. Na de zomer volgt de voortgangsbrief over de openstaande vrijheidsstraffen, gelijktijdig met de afronding van het programma «Onvindbare veroordeelden».

De coronacrisis heeft ook de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) geraakt. DJI moest en moet nog steeds alles op alles zetten om verspreiding van het virus binnen de inrichtingen (PI's) zoveel mogelijk te voorkomen. Onder deze uitzonderlijke omstandigheden is de inzet gericht op het draaiende houden van het primaire proces in de inrichtingen en het zo goed mogelijk garanderen van de (medische) veiligheid en de rechten van gedetineerden en personeel. Ik heb veel waardering voor de wijze waarop de medewerkers van DJI dit doen.

In de aanloop naar de tweede coronagolf was meer kennis beschikbaar over de (verspreiding) van het virus. Dat maakte het mogelijk de maatregelen te versoepelen door meer en sneller testen en meer gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen en aanvullende compartimentering, zodat arbeid en onderwijs door kunnen gaan. Mede hierdoor is het tijdens de tweede coronagolf gelukt om, ondanks de toename van besmettingen, een groot deel van de re-integratieactiviteiten in stand te houden. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) vroeg in oktober 2020 daar expliciet aandacht voor in zijn advies over de coronamaatregelen bij DJI.¹⁰

DJI bekijkt continu waar aanpassing van de maatregelen mogelijk is. Alle verloven, dus ook re-integratieverlof, zijn nog wel opgeschort. Een belangrijk verschil ten opzichte van de eerste coronagolf is dat gedetineerden in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting (z)bbi en een beperkt beveiligde afdeling (bba) verlof behouden indien zij aan arbeid buiten de inrichting kunnen deelnemen. Zij behouden ook weekendverlof. Na de coronacrisis gaat ook het gevangeniswezen terug naar normaal en zullen alle re-integratieactiviteiten worden hervat. Ik zal de Kamer binnenkort informeren over dit stappenplan. Ook dan moet de personeelssterkte op orde zijn. Ik ga daar in het deel «Basis op orde» van deze brief nader op in.

Deel I: Visie «Recht doen, kansen bieden»

Met de uitvoering van de visie op effectieve gevangenisstraffen herstelt het kabinet het evenwicht tussen belangen van slachtoffers, de veiligheid

⁶ Commissiedebat gevangeniswezen en tbs, 20 mei 2021

⁷ Kamerstuk 35 122, nr. 20

⁸ Kamerstuk 35 122, nr. 28

⁹ Kamerstuk 35 122, nr. 21

¹⁰ RSJ – Advies coronamaatregelen DJI, 9 oktober 2020

van de samenleving en belangen van gedetineerden. Deze balans sloeg eerder te veel door naar de belangen van de gedetineerde. Een straf moet echt een straf zijn en moet ook zo worden ervaren; tegenover het plegen van strafbare feiten moet vergelding staan. Daarmee wordt recht gedaan aan de slachtoffers, nabestaanden en de samenleving. Daarnaast moet een straf zijn gericht op het voorkomen van herhaalde criminaliteit. Tijdens detentie moeten recidiverisico's in beeld zijn. Niet pas aan het eind, maar meteen bij aanvang van detentie wordt gewerkt aan de voorbereiding op de terugkeer naar de samenleving. Centraal staat in de visie de persoonsgerichte benadering van de gedetineerde en de inzet op gedragsverandering.

Straf is straf, maar de straf biedt ook kansen. Dat is het uitgangspunt van de visie. We werken hier sinds 2018 samen aan: DJI, de reclassering en de gemeenten, met zorginstellingen, vrijwilligers, onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. Zo maken wij Nederland veiliger.

De implementatie van de visie «Recht doen, kansen bieden» is een meerjarig traject. Ik informeer uw Kamer over de belangrijkste ontwikkelingen langs de drie sporen uit de visie:

Spoor 1: Straf is straf
Spoor 2: Gedrag telt
Spoor 3: Werken aan een veilige terugkeer

Om de ambities waar te maken, moet de organisatie op orde zijn. Daarvan doe ik verslag onder het kopje *de basis op orde*.

Spoor 1: Straf is straf

Straf is straf: De kern van elke gevangenisstraf is dat de vrijheid van de veroordeelde wordt ontnomen, waardoor hij gedurende een bepaalde termijn uit de samenleving wordt verwijderd. Gevangenisstraffen hebben een vergeldend kenmerk, ze moeten genoegdoening bieden aan de samenleving, en aan slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder.

Maatregelen

- Een maximale termijn van twee jaar voor de voorwaardelijke invrijheidstelling
- Toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling op basis van een beslissing ten aanzien van iedere gedetineerde (individuele beoordeling)
- Verlof wordt in de laatste fase van detentie verleend op basis van een individuele afweging

Op 1 juli 2021 treedt de met brede steun aangenomen Wet straffen en beschermen (hierna: Wet SenB) partieel in werking. Over de wijze van invoering heb ik uw Kamer op 2 april 2021 geïnformeerd.¹¹ Met de betrokken organisaties wordt op dit moment de laatste hand gelegd aan de implementatie. Onderdeel hiervan is de bekendmaking van alle juridica, beleidsregels en instructies. Zo zijn het Uitvoeringsbesluit dat nadere regels geeft voor onder andere de gegevensdeling tussen DJI, reclassering en gemeenten ten behoeve van het detentie- en

¹¹ Kamerstuk 35 122, nr. 39

re-integratieplan en de ministeriële regelingen die uitvoering geven aan de Wet SenB, in het bijzonder op het terrein van het re-integratieverlof, op 10 juni 2021 gepubliceerd. Dit met in achtneming van de motie van de leden Groothuizen en Kuiken over langdurend re-integratieverlof bij gevangenisstraffen van zes jaar of meer.¹²

De komende periode is onze inzet dan ook gericht op de daadwerkelijke uitvoering per 1 juli 2021, met bijzondere aandacht voor de communicatie over de (nadere) regelgeving, beleidsregels, instructies en gemaakte samenwerkingsafspraken. Van essentieel belang is immers dat bij iedereen duidelijkheid bestaat over de geldende nieuwe manier van het tenuitvoerleggen van een gevangenisstraf. Een manier die meer genoegdoening biedt aan de samenleving, in het bijzonder aan slachtoffers, en bijdraagt aan recidivevermindering door actief en gericht te werken aan gedragsverandering en re-integratie. Hiervoor is voor de periode 2020 – 2022 in ieder geval een bedrag van circa 25 miljoen euro en vanaf 2023 ruim 11 miljoen euro beschikbaar gesteld. Uiteraard wordt in aanloop naar 1 juli 2021 en daarna met de betrokken organisaties ook verder gewerkt aan de restopgave. Deze opgave heeft betrekking op twee onderdelen van de Wet SenB:

1. de invoering van de regeling van het penitentiair programma (PP-regeling) per 1 december 2021;
2. het meewegen van het actuele slachtofferbelang bij het re-integratieverlof. Dit wordt via een groeimodel volledig ingevoerd in 2022.
3. In vervolg op mijn brief van 29 juni 2020 informeer ik uw Kamer nog over de uitvoering van twee door uw Kamer aangenomen moties.¹³

De motie van het lid Van Wijngaarden c.s. verzoekt te inventariseren welke effectief gebleken interventies die recidive helpen te verminderen in detentie aangeboden zouden moeten worden. Regioplan heeft in opdracht van het WODC een overzicht gemaakt en tevens onderzocht wat de randvoorwaarden zijn voor een effectieve uitvoering van interventies. Dit rapport bied ik hierbij aan¹⁴.

Uit het rapport blijkt dat in de PI's ruim 30 interventies worden aangeboden waarvan 10 erkend zijn door de Erkenningcommissie Justitiële Interventies. De overige ruim 20 interventies zijn vanwege hun heldere beschrijving van doel, opzet en (wetenschappelijke) onderbouwing meegenomen in de inventarisatie. Een deel van de interventies is gericht op bepaalde risicogroepen, zoals gedetineerden met een licht verstandelijke beperking, agressieproblemen of een verslaving.

De onderzoekers constateren dat geen sprake is van een groot onbenut potentieel aan interventies. Wel zou het huidige aanbod beter kunnen worden benut door de bekendheid te vergroten. Deze aanbeveling volg ik op door aan DJI en de reclassering te vragen de lijst met erkende interventies breed beschikbaar en bekend te stellen binnen hun organisaties. Voor een effectieve uitvoering is goede ketensamenwerking nodig gericht op continuïteit van interventies, tijdens en na detentie, waar mogelijk en zinvol ook voor kortgestraften. De levensloopbenadering staat daarbij centraal. Dit is onderdeel van de visie (zie spoor 3). Ik ben het met de onderzoekers eens dat interventies alleen de recidive niet terugbrengen. Voor gedragsverandering zijn ook een goed detentieklimaat, veiligheid, dagstructuur, motiverende bejegening en het signaleren en omgaan met gezondheidsproblemen nodig.

¹² Kamerstuk 35 122, nr. 26

¹³ Kamerstuk 35 122, nr. 37

¹⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De motie van het lid Drost c.s. verzoekt de regering een kader op te stellen voor de evaluatie van de wet SenB, die na vijf en tien jaar na inwerking-treding zal plaatsvinden. Het opstellen van het evaluatiekader is in opdracht van het WODC uitgevoerd door onderzoeksbureau Regioplan. Het kader dat ik op 5 februari 2021 aan uw Kamer zond, biedt een goede basis voor de evaluatie van de wet en de visie Recht doen, kansen bieden.¹⁵ Bij het opstellen van dit kader is rekening gehouden met mijn toezeggingen inzake de evaluatie tijdens de behandeling van de Wet SenB in zowel uw Kamer als in de Eerste Kamer. Gelet hierop zijn onder andere de gevolgen van de nieuwe v.i.-regeling op de strafoplegging en de drie criteria om externe vrijheden toe te kennen (gedrag gedetineerde, risico's en in het bijzonder het slachtofferbelang) specifiek onderdeel van de evaluatie.

Spoor 2: Gedrag telt

Gedrag telt: een gedetineerde is zelf verantwoordelijk voor het verloop van de eigen detentie. Goed gedrag wordt beloond, slecht gedrag bestraft. Gedrag van gedetineerden weegt sterker mee bij de invulling van detentie.

Maatregelen

- Verbeterde intake, toepassing detentie- en re-integratieplan en begeleiding
- Risico's bij het verlenen van vrijheden continu in beeld
- Professionalisering samenwerking met de reclassering in de penitentiaire inrichting
- Voorbereiding op re-integratie ook voor kortgestrafden
- Meer arbeid tijdens detentie

Vanaf de start van detentie wordt met de gedetineerde gewerkt aan een veilige en perspectiefvolle terugkeer in de samenleving. Hierbij staan de persoonsgerichte benadering van de gedetineerde en de inzet op gedragsverandering centraal. Dit licht ik hieronder toe.

Integrale intake en detentieverloop

In 2018 is de *integrale intake* geïntroduceerd bij alle PI's. Deze geeft het bestaande screeningsproces een kwaliteitsimpuls. Daar waar mogelijk wordt informatie van de reclassering en de gemeente bij aanvang van detentie betrokken om een beeld van de gedetineerde te schetsen: wie is hij/zij, welke problematiek heeft hij/zij, welke risico's zijn er en aan welke ontwikkeling en basisvoorwaarden (zoals woonsituatie en schulden) moet worden gewerkt. Dit wordt in een persoonlijk detentie- en re-integratieplan (D&R-plan) opgenomen. Het rapporteren over de voortgang van dit D&R-plan is verbeterd, evenals de samenwerking met de reclassering en de gemeenten. In 2021 worden de afstemming over het traject en de overdracht van informatie verder verbeterd. Een stap die daarvoor nu concreet wordt ingezet is de invoering van het trajectgesprek in elke PI. Door middel van het trajectgesprek vindt periodiek een gestructureerde afstemming plaats tussen de betrokken partijen, waaronder de gedetineerde zelf, voor het opstellen en uitvoeren van het D&R-plan. In het trajectgesprek wordt daarnaast ook de benodigde begeleiding voor het traject besproken.

¹⁵ Kamerstuk 35 122, nr. 38

Per 1 oktober 2020 is het aangescherpte toetsingskader promoveren en degraderen, met de wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (Rspog), in werking getreden. Het toetsingskader stelt de norm voor gewenst en ongewenst gedrag en vormt de basis voor de beoordeling of een gedetineerde in het basis- of plusprogramma wordt geplaatst. Het toetsingskader definieert gedrag dat een inbreuk maakt op de orde en veiligheid in de PI en daarom direct leidt tot terugplaatsing van het plus- naar het basisprogramma. De beoordelingen aan de hand van het aangescherpte kader in totaliteit zijn onderliggend aan de beoordeling van het gedrag tijdens de gehele detentie. Dit wordt gebruikt ten behoeve van de afweging voor het toekennen van re-integratieverlof.

Risicoscreener

De Risicoscreener Geweld is een instrument dat risico's op geweld zowel «binnen» als de eerste periode «buiten» (bij vrijheden of ontslag) in beeld brengt, zonder dat daarvoor een beoordeling van gedragsdeskundigen noodzakelijk is. DJI heeft de risicoscreener ontwikkeld in nauwe samenwerking met de wetenschap en de reclassering. De risicoscreener biedt handvatten voor besluitvorming over verlening van interne en externe vrijheden en bevordering van de interne en externe veiligheid en geeft ook voeding aan het D&R-plan.

Naar aanleiding van een succesvolle pilot in zeven PI's is in oktober 2020 besloten de Risicoscreener Geweld landelijk in te voeren. Per 1 juli 2021 is de risicoscreener in alle inrichtingen ingebed. De relevante functiegroepen binnen de PI's zijn getraind in het gebruik van het instrument. Voor de toepassing van de risicoscreener is structureel € 3,75 mln. beschikbaar gesteld.

Stevigere positie reclassering

In de visie Recht doen, Kansen bieden en in de daaruit voortvloeiende Wet SenB is de reclassering steviger gepositioneerd door het inzetten van haar specifieke deskundigheid bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in het gevangeniswezen. Dit vraagt om nadere concretisering hoe deze expertise optimaal ingezet kan worden in de samenwerking met de PI's, zodat effectiever gebruik wordt gemaakt van elkaars krachten. In 2019 zijn DJI en de reclassering daarom een meerjarig programma gestart dat dit onderzoekt. De experimenten in het programma richten zich op vlakken waar de werkzaamheden van de reclassering en DJI samenkomen, van screening bij binnenkomst tot een warme overdracht van «binnen» naar «buiten». Ook wordt toegewerkt naar een model dat helpt te komen tot een selectie van gedetineerden bij wie reclasseringsinzet tijdens detentie (de meeste) meerwaarde heeft. Daarbij wordt natuurlijk ook aangesloten bij de lessen uit het verleden. Voor dit project heb ik in totaal € 4,5 miljoen beschikbaar gesteld voor de jaren 2019 t/m 2021. De experimenten bevinden zich in de afrondende fase en worden op onder andere effectiviteit onderzocht door de Hogeschool Utrecht (HU). De eindrapportage van de HU wordt deze zomer opgeleverd. Op basis daarvan zal ik in gesprek met de reclassering en DJI bepalen wat zich wel en ook wat zich eventueel niet leent voor landelijke uitrol vanaf 2022. De impact daarvan zal worden doorgerekend, op basis waarvan besluitvorming over invoering vanaf 2022 plaatsvindt.

Arbeid

Arbeid in detentie is een essentieel onderdeel van het dagprogramma. De wijze waarop gedetineerden invulling geven aan deze arbeid is van belang bij onder meer de vraag welke vrijheden aan een gedetineerde kunnen worden verleend. Daarover het volgende.

In drie PI's (Dordrecht, Vught en Veenhuizen-Esserheem) is geëxperimenteerd met een verlenging van de arbeidsduur van 20 naar 32 uur per week.¹⁶ In opdracht van het WODC is hiernaar een planevaluatie verricht. Deze bied ik uw Kamer hierbij aan¹⁷. Uit de planevaluatie blijkt – anders dan vooraf was aangenomen – dat het niet waarschijnlijk is dat 12 uur extra arbeid op zichzelf zal leiden tot minder recidive en dat het niet voldoende is om een (blijvende) gedragsverandering en duurzame arbeidspositie bij gedetineerden te realiseren. De extra tijd kan een positieve bijdrage leveren, maar alleen als die tijd ook goed wordt besteed, bijvoorbeeld aan extra scholing en begeleiding.

Op basis van de planevaluatie van de pilots heb ik besloten de pilots te beëindigen en in plaats daarvan te laten onderzoeken hoe de combinatie van meer arbeid met meer scholing en begeleiding in alle PI's binnen de bestaande kaders (capacitair, facilitair, financieel) gericht kan worden ingezet. Bij dat onderzoek worden de aanbevelingen uit de planevaluatie meegenomen. De meeste PI's bieden overigens al op kleine schaal en persoons/trajectgericht meer dan 20 uur arbeid aan. Arbeid is immers een belangrijk onderdeel van het dagprogramma en draagt bij aan een zinvolle dagbesteding en de basisvoorwaarde werk en inkomen.

De pilots Beperkt Beveiligde Afdelingen (BBA's) zijn na de eerste coronagolf per 1 augustus 2020 met succes hervat, zoals ik in mijn vorige voortgangsbrief reeds had aangekondigd. De input vanuit de pilot is verwerkt in het beleidskader BBA, waarin zaken zijn opgenomen over onder meer de doelgroep, uitsluitingsgronden en selectiecriteria, het dagprogramma en de personele bezetting. Per 1 juli 2021 wordt het aantal BBA-locaties uitgebreid met zes, waarmee met inbegrip van de drie overgebleven pilotlocaties er negen BBA's zullen draaien. Daarmee wordt een capaciteit gerealiseerd van ruim 300 BBA-plekken.

In de vorige voortgangsbrief heb ik gemeld dat de leertrajecten van de In-Made praktijkschool succes hebben. In 2019 waren 1.046 getuigschriften of MBO-praktijkverklaringen uitgereikt. Deze stijging heeft zich in 2020 doorgezet: er zijn in dat jaar 1.322 getuigschriften en 190 MBO-praktijkverklaringen uitgereikt. In de eerste drie maanden van 2021 zijn al 555 getuigschriften en 191 MBO praktijkverklaringen uitgegeven. De groei zet dus fors door ondanks de coronacrisis. Daarmee is het opleiden binnen de arbeid een wezenlijk aspect geworden.

De praktijkverklaringen maken nu deel uit van de formele documenten die een MBO-school mag uitgeven. De samenwerking met de MBO-scholen geeft ook een positieve impuls aan het aanbieden van volledige MBO-2 opleidingen via de derde leerweg. In het afgelopen jaar is een tiental MBO-diploma's uitgereikt. Dit aantal zal toenemen wanneer beperkingen als gevolg van het coronavirus zijn opgeheven.

Arrestanten

Alle gedetineerden moeten zich voorbereiden op de re-integratie na detentie, ook de categorie arrestanten met een korte gevangenisstraf. In PI

¹⁶ Aanvankelijk deden ook de PI's Almelo en Leeuwarden mee, maar die zijn door de coronacrisis afgefallen.

¹⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Grave is een pilot uitgevoerd met arrestanten met een gevangenisstraf langer dan drie dagen en korter dan vier weken. Binnen drie dagen na aanvang detentie werden zij gescreend op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie. Deze werkwijze verschaft snel inzicht in de situatie van de gedetineerde en zijn ondersteuningsbehoefte. Samen met de gedetineerde werken de gemeente, de casemanager en de reclassering vervolgens aan een plan om de basisvoorwaarden op orde te krijgen. In het najaar 2020 is deze werkwijze ook op de andere arrestantenlocaties ingevoerd.

Spoor 3: Veilige terugkeer

Veilige terugkeer: een gevangenisstraf moet bijdragen aan een veilige terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. Gedetineerden krijgen kansen om te werken aan een beter leven na detentie. Hiermee kan herhaalde criminaliteit worden voorkomen.

Maatregelen:

- Versterken van de samenwerking tussen de penitentiaire inrichting, de reclassering en gemeente ten behoeve van een veilige terugkeer en succesvolle re-integratie in de samenleving
- Wegnemen van belemmeringen voor de gegevensdeling bij (tijdelijke) terugkeer in de samenleving

De motie van de leden Van Nispen en Van den Berge verzoekt om in de jaarlijkse voortgangsbrieven te rapporteren over de resultaten die behaald zijn bij het werken aan de re-integratie van (ex-)gedetineerden in de gevangenis en kort na terugkeer in de samenleving, waarbij ook het draagvlak onder het personeel wordt betrokken.¹⁸ Voor de uitvoering van nieuwe taken in het kader van de visie is inzet van medewerkers nodig, en motivatie om extra stappen te zetten. Dat betekent tijdens detentie investeren in een persoonlijk en integraal D&R-plan en daarbij waar mogelijk gemeenten en de reclassering betrekken. Zo wordt samen gewerkt aan een veilige terugkeer.

Bestuurlijk akkoord

Om de re-integratie van ex-gedetineerden te bevorderen hebben de VNG, de reclassering en DJI op 1 juli 2019 een bestuurlijk akkoord gesloten: »Kansen bieden voor re-integratie«. Kern van dit akkoord is dat zij gezamenlijk meteen bij aanvang van de detentie met de gedetineerde werken aan een veilige terugkeer en succesvolle re-integratie. Zij richten zich daarbij op de vijf basisvoorwaarden voor succesvolle re-integratie: 1) werk en inkomen 2) huisvesting 3) schuldenaanpak 4) identiteitsbewijs en 5) zorgverzekering en continuïteit van zorgaanbod, en daarnaast het opbouwen of versterken van een positief ondersteunend sociaal netwerk. Dat doen zij in verbinding met andere partners, zoals zorginstellingen en vrijwilligersorganisaties.

Gegevensdeling bij terugkeer

De invoering van de Wet SenB per 1 juli 2021 voorziet in een verruiming van de wettelijke grondslag voor gegevensdeling tussen DJI, de reclassering en de gemeenten. Dit maakt het mogelijk om bepaalde gegevens die betrekking hebben op de basisvoorwaarden voor re-integratie uit te kunnen wisselen.

¹⁸ Kamerstuk 35 122, nr. 21

Communicatie

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. Eind 2019 hebben zij een handreiking beschikbaar gesteld die tips geeft voor samenwerking en good practices voor een veilige en geslaagde re-integratie. Deze handreiking wordt komende zomer geactualiseerd. Daarnaast heeft de VNG een pagina op haar website beschikbaar gesteld met actuele informatie over re-integratie en goede voorbeelden (www.vng.nl/rubrieken/onderwerpen/re-integratie-ex-gedetineerden).

Regionale teams en netwerkvorming

Rondom elke PI is nu een regionaal team actief, bestaande uit vertegenwoordigers van DJI, de reclassering en regioadviseurs van het Verbindend Landelijke Ondersteuningsteam (VLOT). Deze teams ondersteunen de regio's bij de uitvoering van het bestuurlijk akkoord. DJI, de reclassering en de betrokken gemeenten in de regio maken nu afspraken op welke wijze zij, samen met andere relevante partners, bij aanvang van detentie, tijdens het daarvoor ingevoerde trajectgesprek, afstemmen over de in te zetten detentie- en re-integratietrajecten met het oog op een veilige terugkeer.

Zelfscan VNG

De VNG heeft in 2020 een zelfscan ontwikkeld waarmee elke gemeente een beeld krijgt hoe de ondersteuning van de re-integratie in de eigen gemeente is geregeld.

Landelijke knelpunten

Tot slot analyseert het ministerie samen met betrokken organisaties welke (landelijke) administratieve knelpunten in de weg staan van een goede re-integratie en zoekt oplossingen daarvoor. Ik geef hieronder twee voorbeelden.

1. Afgifte van identiteitsbewijzen aan gedetineerden

Een van de knelpunten is dat nog te veel gedetineerden zonder geldig identiteitsbewijs (id-bewijs) de PI verlaten. Eind 2020 hebben JenV en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (BZK) besloten dit probleem samen aan te pakken en een nieuwe werkprocedure voor de afgifte van identiteitsbewijzen te introduceren. Deze houdt in dat de (burgemeester van de) gemeente waarin de PI staat, bevoegd wordt identiteitskaarten te verstrekken aan alle gedetineerden in een in die gemeente gevestigde PI, dus ongeacht de gemeente waar de gedetineerde is ingeschreven. Dit is een belangrijke mijlpaal. Het hebben van een id-bewijs is namelijk vereist bij de aanvraag van een uitkering, bij de ondertekening van een huurcontract en bij indiensttreding bij een werkgever en dus voorwaarde voor een succesvolle re-integratie. Naar verwachting kan de nieuwe werkprocedure vanwege het benodigde wetgevingstraject niet eerder dan begin 2023 worden ingevoerd. Tot dan wordt in een gezamenlijk project van JenV en BZK een tussenoplossing verkend waarbij een of meerdere gemeente-ambtenaren worden gemachtigd om namens een aantal deelnemende gemeenten aanvragen voor identiteitskaarten in de PI in behandeling te nemen. Het is een instapmodel: bij positieve ervaringen kunnen er meer gemeenten en PI's meedoen. In dit gezamenlijke project zal ook worden gekeken naar aanvullende maatregelen om re-integratie te bevorderen,

zoals het stimuleren van een (correcte) inschrijving in de Basisregistratie Personen na detentie.

2. Systeem voor videobellen

Door COVID-19 is de fysieke toegang tot de PI beperkter dan anders. Dat betekent dat het overleg tussen DJI, de reclassering en de gemeente vooral digitaal moet plaatsvinden. Daarbij hanteren de organisaties veelal hun eigen vorm van videobellen, zoals Microsoft teams, Webex, Jitsi, Skype for business of Zoom. In april is een gezamenlijk project gestart om na te gaan hoe het videobellen het meest effectief kan worden toegepast. In de zomer zullen de eerste resultaten bekend zijn.

Geld voor re-integratie

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de re-integratie van hun ex-gedetineerde burgers (Wmo). Het is van belang dat alle gemeenten een goed re-integratiebeleid voeren, omdat daarmee de kans op recidive kleiner wordt. Sinds 2014 kunnen gemeenten aanspraak maken op de «bijdrageregeling Begeleiden (ex-) gedetineerden voor Wonen en Werken» van Justitie en Veiligheid.¹⁹ Het budget bedraagt op jaarbasis € 2,4 mln. Inmiddels maakt ruim driekwart van de gemeenten gebruik van deze bijdrageregeling en voert een actief nazorgbeleid. De bijdrageregeling komt voort uit een motie van het lid Van der Staaij (SGP) uit 2013. Het is primair gericht op trajecten voor werk en onderdak, maar kan ook worden gebruikt voor de andere basisvoorwaarden. Gemeenten kunnen de aanvraag indienen mede namens andere gemeenten, veiligheidshuizen of maatschappelijke organisaties.

Aanpak schulden en dak- en thuisloosheid

Daarnaast zet het kabinet in op de schuldenaanpak en de aanpak van dak- en thuisloosheid. Zo is de Preventie Alliantie, bestaande uit een breed scala van experts op het terrein van dak- en thuisloosheid, op 14 december 2020 gelanceerd. De Preventie Alliantie ondersteunt gemeenten bij het ontwikkelen en uitvoeren van hun gemeentelijk preventiebeleid rondom dak- en thuisloosheid. Zij richt zich op een goede onderbouwing van gemeentelijk preventiebeleid van dakloosheid, vroeginterventies en nazorg bij vertrek uit een instelling (GGZ, jeugd en MO/BW en ook detentie). De Preventie Alliantie deelt deze kennis met gemeenten door onder andere het geven van masterclasses en het in de loop van 2021 beschikbaar maken van verschillende tools, zoals handreikingen en infographics.

Vrijwilligers

Ook vrijwilligersorganisaties spelen een ondersteunende rol bij de re-integratie van gedetineerden. Deze ondersteuning gebeurt al tijdens de detentie. Zij kunnen daarvoor subsidie aanvragen bij DJI, en doen dat ook. Daarvoor is per jaar € 4,1 mln. beschikbaar.

Re-integratiebeleid en recidive: lessen uit internationaal onderzoek

In het algemeen overleg over het re-integratierapport van de RSJ op 14 februari 2018 heb ik toegezegd bij het WODC na te gaan of er internationaal vergelijkend onderzoek over het effect van re-integratieprojecten beschikbaar is. Het WODC heeft daarvan een overzicht gemaakt, getiteld «Re-integratiebeleid en recidive: lessen uit internationaal onderzoek». Dit

¹⁹ www.dji.nl

overzicht bied ik uw Kamer hierbij aan²⁰. Het betreft internationaal onderzoek naar de effectiviteit van re-integratiebeleid op het gebied van de basisvoorwaarden en reclasseringstoezicht in het terugdringen van recidive. De belangrijkste conclusies uit internationaal onderzoek zijn dat:

- ex-gedetineerden met een baan minder recidiveren, maar onderzoek naar de causale relatie tussen werk en recidive laat gemengde resultaten zien;
- ex-gedetineerden die na detentie een opleiding volgen minder recidiveren;
- een uitkering voor wie dat nodig heeft mogelijk recidive voorkomt;
- dakloze ex-gedetineerden een grotere kans hebben om te recidiveren;
- criminaliteit en schulden vaak samengaan;
- uit eerder onderzoek nog geen duidelijk beeld is ontstaan over of reclasseringstoezicht na detentie recidive kan verminderen. Over reclasseringstoezicht in het algemeen, dus niet specifiek bij ex-gedetineerden, is meer bekend. Reclasseringstoezicht dat zich zowel richt op controle als op begeleiding lijkt recidive meer te kunnen voorkomen dan toezicht dat zich alleen richt op controle. Ook de vaardigheden van de toezichthouder en de kwaliteit van de relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde zijn belangrijke elementen voor recidivevermindering.

De uitkomsten uit internationaal onderzoek bevestigen wat ook uit Nederlands onderzoek, zoals de monitor nazorg van het WODC, naar voren komt. Namelijk dat het voor een succesvolle re-integratie belangrijk is om in te zetten op het op orde krijgen van de basisvoorwaarden en op een persoonsgerichte aanpak tijdens en na detentie. Dat onderschrijft onze inzet.

Basis op orde

Basis op orde: om de ambities voor effectievere gevangenisstraffen de komende jaren waar te maken, moet de basis op orde zijn: een veilige omgeving voor personeel en gedetineerden, een solide personeelsbeleid en een flexibel, wendbaar apparaat.

Maatregelen:

- Veiligheid in de penitentiaire inrichting vergroten, onder meer: extra speurhonden, strafbaarstelling binnenbrengen smokkelwaar
- Capaciteit: sluitingen vier gevangenissen en zorgen voor een flexibel apparaat
- Personeel: zorgen voor voldoende personeel en investeren in vakmanschap

Veiligheid

Ook in het afgelopen jaar van COVID-19 is de intensivering van de veiligheidsmaatregelen binnen DJI doorgezet. En terecht, want een veilige detentieomgeving is een randvoorwaarde voor personeel om haar werk te doen en voor gedetineerden om zich in te zetten voor hun re-integratie.

Deze initiatieven zijn gericht op onder meer het tegengaan van voortgezet crimineel handelen in detentie en het verminderen van het aantal contrabande.

²⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Op 1 maart 2020 is de PI Leeuwarden de Afdeling Intensief Toezicht (AIT) gestart. Op deze kleinschalige afdeling, gecompartmenteerd van de rest van de inrichting, kunnen gedragingen en contacten van gedetineerden uit deze doelgroep beter worden gemonitord. Een tweede AIT locatie is in april 2021 van start gegaan in PI Krimpen a/d IJssel. Een derde AIT volgt in PI Alphen a/d Rijn. Daarnaast is in inmiddels alle inrichtingen een Bureau inlichtingen en veiligheid (BIV) ingericht. Het BIV is het centrale punt in de inrichting waar signalen en informatie rondom veiligheid en voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) bij elkaar wordt gebracht en geanalyseerd. Het BIV werkt tevens met de Gedetineerde Relatie Monitor (GRM), een tool om onderlinge netwerken in beeld te krijgen. Op basis van de analyses van het BIV kunnen maatregelen worden getroffen, zoals het plaatsen van een gedetineerde op de lijst van gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico of het opleggen van toezichtsmaatregelen.

Contrabande

Hoewel het aantal aangetroffen contrabande in de PI's op jaarbasis is gedaald, is in het laatste tertaal van 2020 een stijging te zien (zie onderstaande tabel). Een mogelijke verklaring voor de daling op jaarbasis is dat het aangescherpte veiligheidsbeleid het moeilijker maakt om contrabande in te voeren. Aannemelijk is verder dat de coronamaatregelen leiden tot minder invoer van contrabande. Opvallend is dat de vindplekken door de genomen coronamaatregelen zijn veranderd. Waar vroeger veel werd aangetroffen in de bezoekszaal, is dit in 2020 sterk afgenomen. Dit komt waarschijnlijk doordat bezoek op dit moment plaatsvindt achter glas. De stijging in het laatste tertaal kan komen doordat gedetineerden zich voor de smokkel hebben aangepast aan de coronamaatregelen, maar ook het beter registreren en het gebruik van een nieuw registratiesysteem in de loop van 2020 zouden de stijging kunnen verklaren. Om trends te identificeren is het van belang goed te blijven monitoren hoe de cijfers zich de komende periode ontwikkelen.

Bijna een kwart van de contrabande wordt gevonden in cellen. Daarnaast is een duidelijke toename van het aantal aangetroffen contrabande op luchtplaatsen en bij de invoer van goederen. Dat betekent dat de contrabande aan de voorkant wordt aangetroffen en niet bij gedetineerden terecht komt. Met het plaatsen van extra hekken, netten en innovatieve detectieapparatuur wordt smokkelwaar nog verder teruggedrongen. De verdubbeling van het aantal speurhonden is eind dit jaar gereed (van 20 naar 40 speurhonden). Ik heb vanaf 2019 structureel € 3 mln. per jaar beschikbaar gesteld voor het tegengaan van contrabande.

Aangetroffen contrabande gevangeniswezen

	1 ^e VMR	2 ^e VMR	3 ^e VMR	Totaal
2019	1.760	1.467	1.340	4.567
2020	1.182	1.252	1.514	3.948

Over incidenten en geweld tegen personeel in het gevangeniswezen heb ik uw Kamer reeds op 12 mei 2021 separaat geïnformeerd.²¹

²¹ Kamerstuk 24 587, nr. 652

Conform de aankondiging in de vorige voortgangsbrief wordt de sanctiekaart losgelaten zodat binnen de kaders van de penitentiaire beginselenwet ruimte ontstaat voor een persoonsgerichte aanpak bij wangedrag. Dit zal gelijktijdig met de inwerkingtreding van de wet SenB per 1 juli 2021 plaatsvinden.

Personeelsbeleid

In 2020 zijn ruim 2.250 nieuwe medewerkers geworven en zijn er circa 1.000 medewerkers uitgestroomd. Daarmee is de effectieve personele bezetting van DJI gegroeid tot een bezetting van 15.607,6 fte per 31 december 2020. Het blijft van belang om nieuwe medewerkers te werven. Ook nu wordt de werving (op digitale wijze) voortgezet.

PTSS – posttraumatische stressstoornis

In het commissiedebat gevangeniswezen en tbs op 20 mei 2021 (Kamerstuk 29 279, nr. 654) heb ik toegezegd in te gaan op het criterium «buitensporig geweld» bij PTSS. PTSS kan verschillende oorzaken hebben. Of een werknemer PTSS heeft is een medische vraag. Als PTSS wordt vastgesteld, zorgt de bedrijfsarts samen met de leidinggevende voor een zo goed mogelijk hulpaanbod. Dat kan afhankelijk van de ernst en complexiteit van de PTSS betekenen dat specialistische hulp door een traumapsycholoog van DJI wordt verleend of dat gespecialiseerde zorg van de GGz wordt ingeschakeld. Het werken in een PI brengt veiligheidsrisico's met zich mee. De ambitie is om die risico's, mede in het belang van de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de medewerkers, zo klein mogelijk te houden. Helemaal uitsluiten is echter niet mogelijk. Medewerkers kunnen daarbij geconfronteerd worden met schokkende gebeurtenissen. DJI zorgt in die gevallen voor adequate opvang en nazorg. De bijgevoegde samenvatting van het «Beleidskader Opvang en nazorg na schokkende gebeurtenissen» geeft hiervan een goed beeld²².

PTSS kan al dan niet werkgerelateerd zijn. Als de PTSS veroorzaakt is door het werk en de werkzaamheden of omstandigheden waaronder deze moesten worden verricht objectief beschouwd een buitensporig karakter hadden, heeft de medewerker recht op extra rechtspositionele aanspraken. Na het van kracht worden van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (op 1 januari 2020) gelden de extra rechtspositionele aanspraken van werknemers bij een psychische beroepsziekte en de daarbij horende eisen op grond van de CAO Rijk.

Detentiecapaciteit

Er is op dit moment sprake van een bezetting van ca. 8.500 plaatsen. Hiermee ligt de bezetting lager dan voorspeld in de PMJ-ramingen. Inmiddels loopt de strafrechtketen de door Corona opgelopen achterstanden in. In combinatie met de nieuwe PMJ-prognoses kan het daarom in de toekomst wel gaan knellen. De mogelijkheden om dat op te vangen worden momenteel in kaart gebracht. Het kabinet zal ten behoeve van de begroting 2022 extra middelen aan DJI ter beschikking stellen om de gestegen capaciteitsbehoefte zoals die uit de meest recente PMJ-ramingen blijkt, te accommoderen. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd bij Voorjaarsnota en bij de toezending van de PMJ-ramingen, naar verwachting in juni.

²² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Mijn voorganger heeft een toezegging gedaan uw Kamer te informeren als er gesprekken plaatsvinden met buitenlandse lidstaten over het inzetten van Nederlandse detentiecapaciteit ten behoeve van de uitvoering van buitenlandse vonnissen. Dat is momenteel niet aan de orde.

Ik wil tot slot nog ingaan op de terroristenafdelingen. Om ongewenste netwerkvorming te voorkomen is deze capaciteit uitgebreid van 48 naar 70 plaatsen. Daarnaast zijn de criteria waarop gedetineerden van elkaar worden gescheiden omdat er ongewenste netwerkvorming ontstaat, aangescherpt. Deze maatregelen hebben een positief effect gehad op de spreiding van gedetineerden.

Deel II: Koers en Kansen

In het innovatieprogramma Koers en Kansen voor de sanctie-uitvoering werken justitie, zorg en sociaal domein sinds 2018 samen. Zij zoeken in uiteenlopende lokale projecten naar nieuwe manieren voor een effectievere sanctie-uitvoering en het voorkomen van herhaalde criminaliteit. De projecten (39 in totaal) bestrijken alle fasen van de sanctie-uitvoering: van strafoplegging tot en met maatschappelijke integratie.

Re-integratie

Ruim de helft van de projecten is gericht op een succesvoller verloop van de re-integratie. Voorbeelden zijn:

- de projecten 3Noord, Samen starten en Doorontwikkeling nazorgaanpak waarin een multidisciplinair team samen met de gedetineerde voorafgaand of in de eerste week van detentie een re-integratieplan opstelt.
 - projecten die zich richten op de continuïteit van lopende zorg- en behandelinterventies (Tussenwoningvoorziening ex-gedetineerden), de aansluiting tussen forensische en reguliere zorg (Transforensisch maatwerk) of specifieke doelgroepen zoals kortgestraften en delinquenten met een licht verstandelijke beperking (Kort gestraft, langdurig nut en Levensloopconsulent).
- Uit de plan- en procesevaluatie blijkt dat bevlogen projectteams ondanks belemmerende factoren als Covid-19 erin geslaagd zijn een mentaliteitsverandering te realiseren en te doen wat nodig is (www.wodc.nl). De uitkomsten worden gebruikt om de uitvoering van het bestuurlijk akkoord re-integratie (zie spoor 3) effectiever en efficiënter te maken.

Kleinschalige detentievoorzieningen

Ook wordt geëxperimenteerd met kleinschalige detentievoorzieningen. Voorbeelden zijn De Compagnie in Krimpen a/d IJssel, Huis van Herstel in Almelo en de Kleinschalige voorziening Middelburg. Zij hanteren voor specifieke groepen gedetineerden een meer open regime met aandacht voor werk/dagbesteding en continuering van andere vormen van begeleiding, in samenwerking met (lokale) partners. Het WODC voert momenteel een proces- en planevaluatie uit.

Onderzoek, recidive- en analysetools

Met wetenschappelijk onderzoek, kosten- en batenanalyses en tussentijdse evaluaties worden de lessen nu en de komende jaren in kaart gebracht. Koers en Kansen heeft verschillende analyse-instrumenten ontwikkeld. Bijvoorbeeld de verduurzamingsscan om projecten te analyseren op hun potentie tot verduurzaming. De MKBA-checklist is een

ander voorbeeld. Deze toetst of een pilot zich leent voor een maatschappelijke kosten- en batenanalyse en dus maatschappelijke meerwaarde heeft. Tot slot is het recidivemodel ontwikkeld dat bijdraagt aan *evidence based* beleidsvorming en aan het doorontwikkelen van de kennis over recidiveren. Het vergroot daarmee op termijn de impact van sanctiebeleid en -uitvoering.

Congres Koers en kansen november 2020

Tijdens het jaarlijkse congres hebben deskundigen uit praktijk, onderzoek en beleid drie lessen meegegeven:

1. Netwerksamenwerking en casusregie zijn nodig om de sanctieoplegging en -uitvoering effectiever te maken.
2. De keuze voor een interventie moet gebaseerd zijn op een totaalbeeld van de delinquent dat gevoed wordt met informatie van betrokken professionals, het slachtoffer, de delinquent zelf en zijn/haar omgeving.
3. Neem tijd om te experimenteren, leren en innoveren en wees een lerende organisatie, van bestuurder tot werkvloer.

De werkzame elementen uit het programma Koers en Kansen worden waar mogelijk doorvertaald naar de uitvoeringspraktijk en structureel verbonden met de bestuurlijke keten- en netwerkoeverleggen.

Meer informatie over het programma Koers en Kansen: zie www.sanctieuitvoering.nl

Deel III: Beklagrecht en bewaartermijnen telefoongegevens

Beklagrecht

De RSJ vraagt in het rapport «Spanning in detentie» aandacht voor het grote aantal beklagzaken en constateert dat de behandeling van serieuze klachten van gedetineerden (vanwege lange doorlooptijden) in het gedrang komt door de grote hoeveelheid «futiele» klachten.²³ Zoals ik in mijn beleidsreactie heb aangegeven zijn het formele beklag en beroepsrecht belangrijke rechten voor gedetineerden.²⁴ Het is zeer onwenselijk als door een blijvende toename van het aantal zaken een situatie ontstaat waarin er door futiele zaken onvoldoende tijd en aandacht is voor serieuze zaken. Daarom wilde ik het afgelopen jaar experimenteren met het heffen van griffierechten in detentie, zoals de RSJ had aanbevolen. Dit bleek juridisch echter niet mogelijk te zijn. Ik heb daarom het WODC gevraagd onderzoek te doen naar alternatieve manieren om het aantal futiele beklagzaken terug te brengen. Dit onderzoek start deze zomer. In dit zelfde kader start ik dit najaar in twee PI's een pilot interne klachtenprocedure. Ik zal uw Kamer medio 2022 informeren over de uitkomsten van het onderzoek en de pilot.

Bewaartermijnen telefoongegevens

De Commissie Telefonie voor Justitiabelen beveelt in haar rapport aan om de bewaartermijn van acht maanden voor telefoonopnames te heroverwegen en in te korten. Deze aanbeveling heb ik overgenomen. In dat kader is de bewaartermijn heroverwogen. De uitkomst is dat de bewaartermijn van acht maanden in de Penitentiaire maatregel wordt ingekort naar vier maanden. In lijn hiermee worden ook de bewaartermijnen in de

²³ Rapport Spanning in detentie, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, november 2019

²⁴ Kamerstuk 24 587, nr. 757

gelijkluidende regelingen voor jeugdigen en tbs-gestelden aangepast via het Verzamelbesluit JenV 2021.

Tot slot

In deze brief is stilgestaan bij het waarom van de visie «Recht doen, kansen bieden», hoe de uitvoeringsorganisaties en het ministerie de maatregelen in dat kader hebben uitgevoerd en welke resultaten we hebben bereikt. Met de partiële invoering van de Wet SenB per 1 juli 2021, is het raamwerk van de visie bijna voltooid. Maar we zijn er nog niet, het kan altijd beter.

Ook de komende jaren blijven we ons inzetten voor rechtvaardige en effectieve gevangenisstraffen, een persoonsgerichte aanpak van gedetineerden en een veilige terugkeer.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker