

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 719

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over ontwikkelingen in het gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Ik zal dit tijdens deze kabinetsperiode ieder jaar rond deze tijd voor het zomerreces van uw Kamer doen. De afgelopen jaren moest het gevangeniswezen alles op alles zetten om coronabesmettingen van gedetineerden en personeel zoveel mogelijk buiten de deur te houden. Dit heeft veel gevraagd van de medewerkers, gedetineerden en bezoekers van de 24 penitentiaire inrichtingen. Tegelijkertijd ging de voorbereiding op en de (gedeeltelijke) invoering van de Wet straffen en beschermen (per 1 juli 2021) door.

Ook de komende jaren staat het gevangeniswezen voor een grote opdracht. Gevangenisstraffen moeten immers snel, zeker en veilig ten uitvoer worden gelegd. Daarnaast wordt een flink beroep op vakmanschap gedaan voor het signaleren van risico's en kansen van gedetineerden en de voorbereiding op een veilige en verantwoorde terugkeer naar de samenleving. Dit alles met als doel om de rechtsorde te herstellen, gedetineerden perspectief te bieden en recidive te voorkomen. Door vakmanschap wordt de uitvoering op maat, humaan en persoonsgericht.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) staat de komende jaren voor flinke uitdagingen. Op 20 mei jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de financiële problematiek van DJI waarnaar PricewaterhouseCoopers onderzoek heeft gedaan (Kamerstuk 24 587, nr. 833). Bij de indiening van de ontwerpbegroting 2023 tijdens Prinsjesdag zal ik uw Kamer informeren over mijn voorstel van mogelijk te treffen maatregelen en de opvolging van de overige aanbevelingen van PwC.

Andere uitdagingen betreffen het personeel en de arbeidsmarkt, de stijgende behoefte aan detentiecapaciteit, een aantal grote renovatieprojecten, de waarborging van de veiligheid in de inrichtingen en de noodzakelijke vernieuwing van de ICT. In het eerste deel van deze brief ga ik op deze uitdagingen in en beschrijf ik hoe wij ermee zullen omgaan. In

dit deel doe ik eveneens twee toezeggingen gestand die betrekking hebben op de strafbaarstelling van het gebruik van contrabande en het gebruik van bodycams door medewerkers van DJI.

Het tweede deel gaat over de stand van zaken van de uitvoering van de visie «Recht doen, kansen bieden» (straf is straf, gedrag telt, veilige terugkeer).¹ Hierin ga ik ook in op de ambitie van dit kabinet om verder toe te werken naar meer maatwerk in het gevangenisregime (waarvan re-integratie in de samenleving een belangrijk onderdeel is) en om bij- en omscholing en huisvesting voor ex-gedetineerden te faciliteren. Over een ander belangrijk speerpunt van dit kabinet, de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting, ontvangt uw Kamer binnenkort een separate brief.

In het laatste deel komen nog enkele andere onderwerpen aan de orde, zoals korte detenties, recidive na een verblijf op de terroristenafdeling, palliatieve zorg in detentie en een toezegging over de inkoop van beschermingsmiddelen tegen COVID-19.

1. UITDAGINGEN

1.1 Personeel

In 2021 is de bezetting van het eigen personeel in het gevangeniswezen met netto 250 fte toegenomen. Op dit moment (maart 2022) is de bezetting, inclusief inhuur, 10.589 van de toegestane totale formatie (10.888). Er is een onderbezetting van 299 fte, daarmee komt de bezetting op 97,25%. Bepaalde functies blijken moeilijk in te vullen, zoals zorgfuncties.

In diverse inrichtingen knelt de inzetbaarheid van het personeel. Dit komt onder meer door het relatief hoge ziekteverzuim door corona, het moeten inhalen van opleidingsachterstanden die door het ziekteverzuim zijn ontstaan, het bieden van opleidingen aan veel nieuw ingestroomd personeel. Ook heeft DJI, net als vele andere sectoren, te maken met een (zeer) krappe arbeidsmarkt. In nauw overleg met de centrale ondernemingsraad heeft de hoofddirectie van DJI maatregelen vastgesteld om met name de personele inzetbaarheid te verhogen. Hiervoor is 15 miljoen euro beschikbaar gesteld. Daarnaast blijft het continu werven en behouden van personeel een belangrijke prioriteit. Hiertoe is een speciaal *onboardingsloket* ingericht om nieuwe medewerkers kennis te laten maken met de organisatie en hen beter te binden aan DJI.

In mijn brief van 10 november 2021 heb ik uw Kamer gemeld dat gewerkt wordt aan de evaluatie van het convenant «Werken aan een solide Personeelsbeleid».² De evaluatie is helaas nog niet gereed. Ik streef ernaar uw Kamer voor de zomer over de resultaten van de evaluatie te informeren.

PwC heeft ten aanzien van personeel onvermijdbare kosten in beeld gebracht. Ook deze conclusie van PwC zal ik meenemen in mijn brief voor Prinsjesdag over de opvolging van het PwC-rapport.

1.2 Detentiecapaciteit

De lijn van afgelopen jaren, namelijk een over het algemeen dalende capaciteitsbehoefte in de strafrechtsketen, kwam ook naar voren in de PMJ-ramingen zoals vorig jaar aangeboden aan uw Kamer.³ Het model

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 439

² Kamerstuk 24 587, nr. 812

³ PMJ: Prognosemodel Justitiële Ketens; 17 juni 2021 / Kamerstuk 24 587, nr. 802

raamde een daling van het aantal misdrijven en het aantal verdachten dat instroomde in de strafrechtketen met gemiddeld 1% per jaar. Een groot deel van de daaropvolgende handelingen in de keten vertoonde een vergelijkbare ontwikkeling. DJI vormde hierop echter een uitzondering. De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen neemt toe met gemiddeld 1% per jaar vanwege onder andere de verharding van criminaliteit die leidt tot een toegenomen duur van de opgelegde vrijheidsstraffen. De Tweede Kamer is bij Voorjaarsnota geïnformeerd over de nieuwe ramingen voor de behoefte aan sanctiecapaciteit conform de PMJ-ramingen. Op basis daarvan zal DJI de capaciteitsplanning voor de komende jaren vaststellen en verwerken in de begroting voor 2023. Daarbij zal rekenschap worden gegeven aan de uitkomst van het validatieonderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) dat op 8 februari 2022 aan uw Kamer is aangeboden en aan de uitkomsten van het PwC-onderzoek.⁴

1.3 Veiligheid

De veiligheid van medewerkers, bezoekers en gedetineerden staat binnen een penitentiaire inrichting (PI) altijd voorop. Dit betekent dat er alles aan wordt gedaan om ordeverstoringen en onrust te voorkomen, voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) tegen te gaan en de invoer van contrabande aan te pakken.

Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD)

Op 22 november 2021 informeerde mijn ambtsvoorganger uw Kamer over maatregelen die worden getroffen of onderzocht in de strijd tegen VCHD.⁵ De wetenschap dat een buitencategorie «zware» criminelen continu naar mogelijkheden zoekt om ook tijdens detentie hun criminele activiteiten voort te zetten heeft gezorgd voor een breed gedragen gevoel voor ernst en urgentie. Er is geen ruimte voor verslapping. Opsporingsinstanties werken, dankzij het brede offensief en de extra middelen die het kabinet ter beschikking heeft gesteld, de klok rond in de strijd tegen de ondermijning van onze samenleving. Die strijd levert naast een veiliger samenleving ook meer leden van de georganiseerde criminaliteit achter de deur. De detentie van deze populatie stelt DJI voor grote uitdagingen, zowel voor wat betreft het voorkomen van VCHD als de veiligheid van het personeel. In de voortgangsbrief over de aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting wordt u hierover geïnformeerd.

In april 2021 is er, naast PI Leeuwarden, in PI Krimpen aan den IJssel een tweede Afdeling Intensief Toezicht (AIT) geopend. Op deze kleinschalige afdeling, gecompartmenteerd van de rest van de inrichting, kunnen gedragingen en contacten van gedetineerden beter worden gemonitord. Dit jaar zal in PI Alphen aan den Rijn een derde AIT worden geopend. Daarnaast is er in alle PI's een Bureau inlichtingen en veiligheid (BIV) operationeel. Het BIV is het centrale punt in de PI waar signalen en informatie rondom veiligheid en VCHD bij elkaar worden gebracht en geanalyseerd, en eventueel met de politie en het OM gedeeld. Het BIV maakt gebruik van de Gedetineerden 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, het opleggen van toezichtsmaatregelen of het overplaatsen naar een zwaarder regime.

⁴ Kamerstukken 24 587 en 19 637, nr. 826

⁵ Kamerstukken 29 911, 29 279 en 24 587, nr. 339

Contrabande

Voor het tegengaan van contrabande is recentelijk nog structureel € 3 mln. per jaar extra beschikbaar gesteld. Hiermee wordt geïnvesteerd in onder andere netten, hekken en speurhonden. De verdubbeling van het aantal speurhonden is eind dit jaar gereed (van 20 naar 40 speurhonden). Desondanks is contrabande niet volledig te voorkomen en daarmee blijft contrabande voor medewerkers en mij een doorn in het oog. DJI blijft daarom inzetten op innovatieve maatregelen om contrabande tegen te gaan. Zo worden alle PI's uitgerust met dronedetectie en worden daarnaast proeven gedaan met droneverstoring. In vijf PI's in Nederland zijn inmiddels dronedetectiesystemen operationeel. DJI staat op het punt dit systeem voor alle PI's aan te schaffen. Naast detectie van drones doet DJI ook onderzoek naar de verstoring van drones. Voor het overige verwijs ik naar de antwoorden op de schriftelijke vragen over aanpak dronesmokkel in gevangenissen.⁶

Zoals blijkt uit onderstaande tabel is de aangetroffen contrabande in 2021 opnieuw gedaald. Ongeveer 69% van het totale aantal contrabande betreft drugs. De meeste contrabande (31%) wordt gevonden in de cel door celinspecties en bij de binnenkomstafdeling bij bijvoorbeeld de controle van invoer (28%).

Aangetroffen contrabande gevangeniswezen

	1° VMR	2° VMR	3° VMR	Totaal
2019	1.760	1.467	1.340	4.567
2020	1.182	1.252	1.514	3.948
2021	806	928	1.017	2.751

In het Commissiedebat gevangeniswezen en tbs van 2 december 2021 (Kamerstukken 24 587 en 29 452, nr. 821) heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd te onderzoeken of het wenselijk is om, naast de bestaande en nog nieuwe strafbaarstelling van invoer van contrabande, tot strafbaarstelling van het gebruik van contrabande te komen. Aanvullende wetgeving om contrabande tegen te gaan (Kamerstuk 34 982) is nog heel recent (2019) tot stand gekomen met volledige steun in beide Kamers (zonder stemming aanvaard). Sinds 1 november 2019 is het binnenbrengen van contrabande door derden of personeel strafbaar gesteld (artikel 429a Sr). In het debat over het wetsvoorstel Strafbbaarstelling binnenbrengen van contrabande door derden of personeel is destijds toegelicht dat tegen de gedetineerde die contrabande in zijn bezit heeft, al kan worden opgetreden met disciplinaire straffen die door de directeur worden opgelegd. Disciplinaire bestraffing heeft zeker negatieve gevolgen voor de gedetineerde. Zij wordt betrokken bij het toekennen van vrijheden (zoals verlof, deelname aan een penitentiaal programma of de voorwaardelijke invrijheidstelling). Hiervan mag zeker een preventief effect worden verondersteld. Een (aanvullende) strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht voor bezit van contrabande door de gedetineerde maakte om die reden geen onderdeel uit van het wetsvoorstel. Dit standpunt is sinds de inwerkingtreding van de genoemde wet niet gewijzigd door ervaringen uit de praktijk.

Voor wat betreft het gebruik van contrabande bij het plegen van misdrijven geldt dat de gedetineerde kan worden vervolgd en berecht voor zijn aandeel in die misdrijven (medeplegen). Om die reden moet ook nu, na invoering van de genoemde wet die het binnenbrengen strafbaar stelt, het extra aanvullende nut van een strafbaarstelling van het gebruik van contrabande worden betwijfeld. Om die reden kies ik ervoor, na

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2739

invoering van de genoemde wet die het binnenbrengen strafbaar stelt, het gebruik van contrabande niet strafbaar te stellen.

Bodycams

In het commissiedebat op 2 december 2021 is ook toegezegd uw Kamer voor de zomer te informeren over de uitkomst van de pilot bodycams in PI Sittard, waarbij medewerkers een bodycam op hun uniform dragen. Om een goed beeld te kunnen krijgen zijn twee locaties gekozen waar regelmatig fysiek/verbaal geweld voorkomt: de leefafdeling en de arbeidszaal. Daarnaast is gekozen om de pilot ook te draaien tijdens inzetten van het Intern Bijstandsteam (IBT).

Deze pilot is op 1 juli 2021 gestart en is wegens corona verlengd tot 1 juli 2022. De evaluatie wordt in het derde kwartaal van 2022 afgerond.

Naast de pilot in Sittard is er op 15 oktober 2021 ook een pilot met bodycams gestart bij de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) waar de bodycams worden ingezet bij de in bewaringstelling van vreemdelingen. De bodycam wordt gedragen bij het vervoer van uitgeprocedeerde asielzoekers van het asielzoekerscentrum naar het detentiecentrum. Over de bevindingen van deze pilots zal ik u na het derde kwartaal 2022 informeren.

1.4 BasisVoorziening Justitiabelen

De BasisVoorziening Justitiabelen (BVJ) is een applicatie die beoogt integrale ondersteuning te bieden aan het gehele detentieproces (de instroom, doorstroom en uitstroom van justitiabelen). BVJ dient ter vervanging van het huidige systeem (TULP) dat dateert uit de jaren '90. TULP functioneert nog steeds maar is in opzet en functionaliteit verouderd en weinig flexibel. In 2012 is gestart met de voorbereidingen van het project BVJ van start gegaan met de voorbereidingen, in 2015 heeft een Europese aanbesteding plaatsgevonden en in 2016 is gestart met de realisatie van het project BVJ. Onlangs heeft DJI besloten om met BVJ te stoppen.

Bij de start van de realisatie van het project van BVJ in 2016 was de verwachting dat het in circa drie jaar gereed zou zijn. In de loop van het traject zijn er evenwel op diverse momenten vertragingen ontstaan waarvan via het Rijks ICT-dashboard melding is gemaakt. Deze vertragingen hebben geleid tot herhaalde aanpassingen van de planning en de overeenkomst met de leverancier inzake oplevering en werkwijze. Tevens zijn diverse CIO-oordelen⁷ en externe audits uitgevoerd met aanbevelingen voor implementatie.

In de loop van 2021 heeft de leverancier opnieuw vertraging gemeld. Tevens zijn er productieverstoringen (gebreken in de software) ontstaan, waaronder problemen met de datakwaliteit, die moeilijk oplosbaar zijn gebleken. Dit heeft eind 2021 geleid tot een herbezinning over hoe nu verder met het project BVJ.

De aanhoudende knelpunten in de realisatie van BVJ zijn voor DJI aanleiding geweest om een externe technische audit uit te laten uitvoeren op de onderhoudbaarheid en betrouwbaarheid van BVJ en om alternatieve scenario's te laten uitwerken. Uit de externe audit is onder andere gebleken dat de onderhoudbaarheid en betrouwbaarheid onder de SIG-norm⁸ liggen en dat de ontwikkelsnelheid laag is. Er is daarnaast nog

⁷ De Chief Information Officer (CIO) heeft tot taak de ambtelijke en politieke leiding gevraagd en ongevraagd te adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van projecten met een ICT-component. Een project zal niet kunnen starten, respectievelijk voortgezet worden, zonder een positief oordeel van de CIO over een project.

⁸ SIG: Software Improvement Group

een forse structurele verbetering noodzakelijk om BVJ op het gewenste niveau te krijgen. Deze extra inspanning wordt momenteel ingeschat op minimaal 1 jaar extra doorlooptijd, zodat definitieve finalisering pas in 2027 realistisch is. Op dit moment is aan de ontwikkeling € 65 miljoen euro uitgegeven⁹.

Na weging van de alternatieve scenario's op basis van diverse aspecten, waaronder technische, financiële, haalbaarheids- en juridische aspecten, en de externe audit heeft DJI besloten om het nu lopende BVJ-project te stoppen. Stoppen met BVJ betekent langer gebruik maken van de verouderde applicatie TULP en dat er mogelijk belemmeringen kunnen ontstaan bij het invoeren van nieuw beleid in de toekomst. Van het gestopte project is een beperkt aantal producten, zoals bijvoorbeeld geüniformeerde werkprocesbeschrijvingen en functionele specificaties, in een volgend project nog bruikbaar.

DJI beraadt zich nu op de te nemen vervolgstappen en mogelijke alternatieven en zal uw Kamer daar te zijner tijd verder over informeren.

2. RECHT DOEN, KANSEN BIEDEN – effectieve gevangenisstraffen

2.1 Wet straffen en beschermen

In 2021 is het leeuwendeel van de Wet straffen en beschermen (SenB) in werking getreden. Straf moet ook als een straf voelen. De voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) wordt voortaan voor een periode van maximaal twee jaar verleend. Daarnaast heeft de eerder ingezette persoonsgerichte aanpak tijdens detentie, waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag, een wettelijke basis gekregen. Verlof is minder vanzelfsprekend en vrijblijvend. Ketenpartners kunnen meer informatie over re-integratie en risico's met elkaar delen. Thans wordt gewerkt aan het laatste onderdeel: de invoering van het proces rondom informeren en raadplegen van slachtoffers bij re-integratieverlof. De wet zal binnen vijf en tien jaar na inwerkingtreding (op 1 juli 2021) worden geëvalueerd. De Tweede Kamer wordt daarover te zijner tijd geïnformeerd.

Ik ben voornemens om een invoeringstoets naar de Wet SenB uit te voeren. Zoals benoemd in de brief over de invoeringstoets die ik onlangs naar uw Kamer heb gestuurd, kan dit worden gezien als een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk.¹⁰ Hierbij wordt speciale aandacht besteed aan de gevolgen van deze nieuwe wetgeving voor de doelgroep en de uitvoering.

2.2 Gedrag telt bij detentie en re-integratie

Gedrag telt mee tijdens detentie. Om re-integratie te bevorderen en recidive te voorkomen is het van belang dat gedetineerden hun tijd in detentie goed benutten om te werken aan hun terugkeer. Goed en constructief gedrag wordt daarbij beloond. Het toekennen van verlof tijdens detentie is sterker dan voorheen afhankelijk van het getoonde gedrag en concrete persoonsgerichte re-integratiedoelen. De persoonsgerichte benadering van de gedetineerde en de inzet op gedragsverandering staan centraal. Vanaf de start van detentie werkt de gedetineerde aan een veilige en perspectiefvolle terugkeer in de samenleving.

⁹ Op het meeste recente Rijks ICT-dashboard is aangegeven dat de geprognosticeerde kosten van BVJ € 71 miljoen zijn; inmiddels is daarvan € 65 miljoen uitgegeven waarvan € 17 miljoen aan de leverancier.

¹⁰ Kamerstuk 35 510, nr. 96

De gedetineerde krijgt ondersteuning bij zijn of haar re-integratieproces. In het bestuurlijk akkoord «Kansen bieden voor re-integratie» (2019) hebben het gevangeniswezen, de reclassering en de gemeenten afgesproken om al bij aanvang van de detentie de gedetineerde te ondersteunen bij zijn (voorbereiding op zijn of haar) terugkeer naar de samenleving. Dit detentie- en re-integratietraject (D&R-traject) houdt in dat bij aanvang van detentie een zo volledig mogelijk beeld van de gedetineerde wordt gemaakt en dat de acties die nodig zijn op de basisvoorwaarden in een D&R-plan worden vastgelegd.¹¹ Deze basisvoorwaarden zijn essentieel voor een goede en veilige terugkeer naar de samenleving. Aan het eind van de detentie vindt het afsluitend trajectgesprek plaats en informeert het gevangeniswezen de opvolgende ketenpartner over wat er is bereikt gedurende de detentie en welke zaken nog moeten worden opgepakt. Deze zaken kunnen betrekking hebben op het mitigeren van risico's en/of de basisvoorwaarden. Bij terugkeer krijgt de gedetineerde – als hij of zij dat wil – steun van zijn sociaal netwerk, vrijwilligers en ketenpartners. Soms wordt een toezichtsmaatregel door de reclassering opgelegd. Met de invoering van de Wet SenB per 1 juli 2021 is een wettelijke grondslag voor gegevensdeling ontstaan.¹² De uitvoering hiervan is vertaald in een handreiking die medio 2021 is verspreid onder gemeenten, reclassering en DJI.¹³

Eind 2021 hebben de reclassering en DJI extra financiële middelen ontvangen om hun samenwerking in de PI's te intensiveren. Hiervoor is in 2022 aan de reclassering en DJI tezamen een bedrag van € 4,5 miljoen toegekend. Met deze financiële middelen kunnen zij samen invulling geven aan de start van de detentie. Zo versterken zij elkaars kracht. Er zal in 2022 een evaluatie plaatsvinden naar de effecten van de inzet van de reclassering in de PI's. Op basis daarvan wordt besloten of en zo ja welke middelen beschikbaar komen voor 2023 e.v.

Rondom elke PI is nu een regionaal team actief, bestaande uit vertegenwoordigers van DJI, de reclassering en regioadviseurs Zorg en Veiligheid. Deze teams ondersteunen de regio's bij de re-integratie. Het gevangeniswezen, 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 D&R-trajecten met het oog op een veilige terugkeer.

Gemeenten hebben een belangrijk taak bij de re-integratie van hun ex-gedetineerde burgers. Het is daarom van belang dat alle gemeenten actief re-integratiebeleid voeren, omdat daarmee de ex-gedetineerde burger wordt geholpen bij terugkeer naar zijn gemeente en zo de kans op recidive kleiner wordt. Sinds 2014 kunnen gemeenten aanspraak maken op de «bijdrageregeling Begeleiden (ex-) gedetineerden voor Wonen en Werken». Het budget bedraagt op jaarbasis € 2,4 mln. Inmiddels maakt ruim driekwart van de gemeenten gebruik van deze bijdrageregeling. De regeling is primair gericht op trajecten voor werk en onderdak, maar kan ook worden gebruikt voor de andere basisvoorwaarden.

¹¹ Basisvoorwaarden: 1) werk/inkomen, 2) onderdak, 3) schuldhulp, 4) identiteitsbewijs en 5) zorg en sociaal netwerk

¹² Art. 18a Penitentiaire beginselenwet

¹³ Handreiking Gegevensuitwisseling Detentie en Re-integratie; voor DJI, gemeenten en de reclassering; 1 juli 2021

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 met tips voor samenwerking en good practices voor re-integratie. Deze handreiking is per 1 april 2022 geactualiseerd. Daarnaast heeft de VNG een pagina op haar website beschikbaar gesteld met actuele informatie over re-integratie en goede voorbeelden.¹⁴

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 leren waar verbeteringen mogelijk zijn. Dat geldt ook voor het onderzoek dat de Inspecties JenV, SZW en Toegang Sociaal Domein momenteel uitvoeren naar de samenwerking tussen DJI, reclassering en gemeenten bij de re-integratie van ex-gedetineerden. Dit onderzoek zal ik in de tweede helft van 2022 aan uw Kamer aanbieden.

Arbeid, om- en bijscholing

Arbeid is een essentieel onderdeel van het dagprogramma. Gedetineerden krijgen minimaal 20 uur arbeid per week. Afhankelijk van de mogelijkheden van de inrichting en het type werk kunnen meer uren worden gewerkt, soms zelfs hele dagen. Arbeid vindt plaats binnen de leer-werkomgeving van het productiebedrijf In-Made. De gedetineerden leveren productie met vastgestelde kwaliteits- en kwantiteitsnormen (zoals in een regulier bedrijf) en krijgen zo de kans om werknemersvaardigheden te ontwikkelen en scholing te volgen. Onder de naam «In-Made praktijkschool» leren gedetineerden de praktijk bij arbeidsbedrijven onder begeleiding van werkmeesters/praktijkbegeleiders. Deze arbeidsbedrijven zijn erkend door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Zij bieden volledige MBO-diplomatrajecten aan, de zogenaamde derde leerweg. De leertrajecten van de In-Made praktijkschool hebben succes. In de afgelopen jaren is een forse stijging van het aantal getuigschriften zichtbaar: 1.046 getuigschriften in 2019, 1.322 in 2020 en in 2021 wel 2.004 getuigschriften. Dat geldt ook voor het aantal MBO praktijkverklaringen; dat steeg van 190 in 2020 naar 799 in 2021. De groei zette in 2021 dus fors door, ondanks de coronacrisis.

Het is een van de ambities van het kabinet om bij- en omscholing van gedetineerden verder te faciliteren om de kansen op de arbeidsmarkt na detentie te vergroten. In dat kader is het ook van belang om gedetineerden te ondersteunen bij arbeidsoriëntatie en arbeidsbemiddeling. Daarom wordt, als vervolg op de kleinschalige detentievoorziening De Compagnie in de PI Krimpen aan den IJssel, een aanpak voor arbeidstoelating tijdens detentie ontwikkeld en beproefd door vrijwilligersorganisatie Gevangenzorg Nederland en de PI Alphen aan den Rijn. De beproefde aanpak en ervaringen hiermee worden vervolgens gedeeld met andere PI's en vrijwilligersorganisaties, zodat de aanpak vanaf 2024 landelijk uitgerold kan worden.

Met de invoering van de Wet SenB zijn er 10 beperkt beveiligde afdelingen (BBA) gerealiseerd met in totaal 355 BBA-plekken. In de BBA kunnen gedetineerden worden geplaatst die in aanmerking komen voor re-integratieverlof voor het verrichten van extramurale arbeid. Het doel is om de gedetineerde via werk succesvol en veilig te laten re-integreren. De bezetting van de BBA blijft nog achter, voornamelijk als gevolg van het tijdelijk overgangsrecht waardoor een deel van de gedetineerden ook in aanmerking kan komen voor een penitentiair programma (PP). De

¹⁴ www.vng.nl/rubrieken/onderwerpen/re-integratie-ex-gedetineerden

mogelijkheid tot PP is – als uitvloeisel van de Wet SenB – op 1 december 2021 komen te vervallen voor gedetineerden die in totaal langer dan één jaar gevangenisstraf hebben. Er is echter een overgangperiode van drie jaar voor gedetineerden die op die datum al vastzaten en een strafrestant hadden van maximaal drie jaar. In een PP geniet een gedetineerde meer vrijheden dan in een BBA waardoor de gedetineerden zolang dat nog kan de voorkeur geven aan een PP-traject boven een BBA-traject. Door deze achterblijvende bezetting is de capaciteit tijdelijk verlaagd naar 223 plekken voor mannen en 21 plekken voor vrouwen. Een andere reden voor achterblijvende bezetting is dat per gedetineerde wordt bepaald welke voorbereiding op de terugkeer naar de maatschappij het meest passend is (individueel maatwerk). Dit kan worden vormgegeven door het verlenen van verlof voor extramurale arbeid (en daarmee plaatsing in een BBA), maar ook door het inzetten van kort- of langdurend re-integratieverlof en/of plaatsing in een PP. Goed gedrag wordt meegewogen in de beoordeling om in aanmerking te komen voor plaatsing op de BBA. Daarnaast wegen de slachtofferbelangen en de risicobeoordeling mee. Tevens geldt dat een plaatsing op een BBA moet bijdragen aan het re-integratiedoel van de gedetineerde.

Landelijke knelpunten

Ik zoek samen met betrokken organisaties welke knelpunten in de weg staan van re-integratie en zoek oplossingen daarvoor. Ik geef hieronder twee voorbeelden van knelpunten: ten eerste ID-kaarten voor gedetineerden en ten tweede onderdak.

Het eerste voorbeeld betreft *ID-kaarten voor 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 (RvIG) besloten een nieuw werkproces voor de uitgifte van id-kaarten aan gedetineerden in te voeren. Dit 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. De betreft 26 gemeenten.

Dit nieuwe werkproces 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 re-integratie. Het nieuwe werkproces wordt naar verwachting per juli 2023 ingevoerd. Dat kan niet eerder omdat hiervoor een wijziging van de Paspoortwet nodig is. Aanvankelijk is een tussenoplossing tot juli 2023 verkend. Daarvoor bleek weinig draagvlak bij gemeenten. Daarom is besloten om de periode tot de daadwerkelijke invoering te gebruiken om gemeenten voor te bereiden op hun nieuwe taak. Daarvoor heeft de RvIG een invoeringsproject opgezet. De eerste startbijeenkomst met hoofden Burgerzaken vond op 6 april 2022 plaats.

Het tweede voorbeeld is *onderdak*. Een van de ambities van dit kabinet is huisvesting voor ex-gedetineerden. Ik werk daarom mee aan het interbestuurlijke programma «Een thuis voor iedereen» dat wordt gecoördineerd door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Dit programma maakt onderdeel uit van de nationale woon- en bouwagenda en zet in op de verbetering van het huisvestingsbeleid van aandachtsgroepen. Daaronder vallen ook de mensen die uitstromen uit detentie. Er is nu nog te vaak sprake van een gefragmenteerde aanpak per aandachtsgroep, waarbij samenhang met de juiste zorg, opvang, ondersteuning en begeleiding vaak ontbreekt. Het doel is om te komen tot voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen, evenwichtig

verdeeld over gemeenten, waar nodig met de juiste zorg, opvang, ondersteuning en begeleiding. Zo wordt er bijvoorbeeld ingezet op het voorkomen van dat mensen tot een aandachtsgroep gaan behoren, wat niet alleen voor de betrokkene maar ook voor de maatschappij als geheel winst oplevert. Ook wordt onder andere door middel van woonzorgvisies helder in kaart gebracht wat er voor de mensen uit de aandachtsgroepen nodig is. Dit wordt omgezet in lokale bindende prestatieafspraken tussen de gemeente, verhuurders, zorgaanbieders en andere stakeholders.

3. OVERIGE ONDERWERPEN

3.1 Korte detenties

Zoals is aangekondigd in de beleidsreactie op het rapport van de RSJ «Korte detenties nader bekeken» doet het WODC onderzoek naar de effecten van korte detenties.¹⁵ In dit onderzoek wordt niet alleen gekeken naar effecten op recidivecijfers, maar ook de effecten op andere strafdoelen zoals vergelding en genoegdoening. Het WODC zal eerst in kaart brengen welke wetenschappelijke inzichten over dit onderwerp bekend zijn. Ik verwacht het onderzoek na de zomer met uw Kamer te kunnen delen.

Met de reclassering, het OM en DJI ben ik in gesprek over de aanbeveling van de RSJ die ziet op verbetermogelijkheden van het reclasseringsadvies. Op basis daarvan zullen vervolgstappen worden bepaald. Voorts is een verkenning gaande naar de vraag of het toegevoegde waarde heeft om een vorm van elektronische detentie in te voeren. Ik verwacht uw Kamer in de tweede helft van 2022 nader te kunnen informeren over mijn voornemens op beide punten. Tevens verken ik het invoeren van een vervangende taakstraf voor niet betaalde geldboetes. Ik streef ernaar uw Kamer na het zomerreces te informeren over de uitkomsten.

3.2 Inrichting stelselmatige daders

Uit de laatste effectmeting van de ISD bleek opnieuw dat deze maatregel significant tot minder recidive leidt dan een standaard gevangenisstraf.¹⁶ Bovendien wordt hiermee een aantal van tussen 1.486 en 2.408 strafzaken per jaar voorkomen. Dat draagt bij aan onze maatschappelijke veiligheid en betekent daarnaast een majeure ontlasting van de strafrechtsketen. Vooral de conclusie dat het krijgen van forensische zorg tijdens de ISD leidt tot significant minder recidive maakt het belang van behandeling tijdens de ISD duidelijk. Op dit moment onderzoekt het Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen & Verslaving (IVO) in opdracht van het WODC de kwaliteit van de uitvoering van deze specifieke maatregel. Met de uitkomsten van dit onderzoek kan bepaald worden wat nu de kansrijke verbeterpunten zijn om de recidive verder omlaag te brengen. Ik zal het rapport in de tweede helft van 2022 aan uw Kamer aanbieden.

3.3 Recidive na een verblijf op de terroristenafdeling

Het WODC berekent sinds 2005 periodiek de strafrechtelijke recidive van verschillende groepen daders, waaronder ex-gedetineerden. Hierbij bied ik de eerste recidivemeting van het WODC aan die ziet op ex-gedetineerden die op een terroristenafdeling (TA) hebben verbleven. Hierin is bekeken of personen die in de periode van 2006 tot en met 2017 zijn uitgestroomd uit een PI, en tijdens hun detentieperiode op een TA hebben gezeten, opnieuw een delict hebben gepleegd. De belangrijkste uitkomsten zijn:

¹⁵ Kamerstuk 29 279, nr. 687

¹⁶ Kamerstuk 31 110, nr. 20

- 14% van de totale groep pleegt binnen twee jaar opnieuw een delict waarvoor men veroordeeld wordt;
- 3% recidiveert met een misdrijf waarvoor opnieuw een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd;
- 4% van de totale groep recidiveert binnen twee jaar met een nieuw terrorisme gerelateerd misdrijf.

Ter vergelijking: van de reguliere ex-gedetineerden die in 2017 zijn uitgestroomd recidiveert 47% binnen twee jaar. Voor een toelichting op deze cijfers verwijs ik naar de bijgevoegde Factsheet Recidive onder uitstromers terroristenafdeling.

De uitkomsten uit de recidivemeting sluiten aan bij eerdere wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat recidive bij ex-TA gedetineerden relatief laag is.¹⁷ Tegelijkertijd geldt dat de aard van terroristische misdrijven in de meeste gevallen ernstiger is dan die van reguliere delicten en de maatschappelijke gevolgen van terroristische misdrijven doorgaans vele malen groter zijn, zoals ook benoemd wordt in de meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. Ook zonder zelf de wet te overtreden kunnen zij een dreiging blijven vormen, door bijvoorbeeld na detentie terug te keren in extremistische netwerken en daar een negatieve invloed hebben op anderen.¹⁸ Dit onderschrijft het belang van onze inzet op een veilige re-integratie.

Het WODC wordt gevraagd over vier jaar weer een recidivemeting te verrichten en daarbij ook de re-integratie mee te nemen. Dit onderzoek is van belang om periodiek inzicht te krijgen in de ontwikkeling van recidive en re-integratie van deze dadergroep.

3.4 Palliatieve zorg in justitiële inrichtingen

Palliatieve zorg is zorg die de kwaliteit van het leven verbetert van patiënten en hun naasten die te maken hebben met een levensbedreigende aandoening of kwetsbaarheid, door het voorkomen en verlichten van lijden. Op 4 april 2022 heeft de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) haar rapport «Palliatieve zorg in justitiële inrichtingen» gepubliceerd.¹⁹ De IGJ heeft de toepasbaarheid van het kwaliteitskader palliatieve zorg in justitiële instellingen onderzocht. Hoofdconclusie van de IGJ is dat de inrichtingen veel aandacht besteden aan palliatieve zorg, maar dat het huidige kwaliteitskader palliatieve zorg nog niet integraal toepasbaar is in justitiële instellingen. Alhoewel instellingen wel hun uiterste best doen het kwaliteitskader palliatieve zorg toe te passen in detentie, is dit gezien de specifieke setting niet op alle gebieden volledig mogelijk. De IGJ beveelt aan:

Maak een duidelijke richtlijn voor instellingen op welk moment welke stappen doorlopen kunnen worden om – indien mogelijk – over te kunnen gaan tot tijdige uitplaatsing.

Wanneer dat niet kan, kijk dan of toegang van naasten en externe expertise in de avond en nacht in de PI mogelijk is. In forensisch psychiatrische centra is dat wel mogelijk.

Op dit moment is de gebouwelijke omgeving van het Justitieel Centrum voor Somatische Zorg (JCvSZ) niet geschikt voor verblijf in de palliatieve

¹⁷ Zie onder meer Elanie Rodermond (2021) «Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA; Report, of Thomas Renard (april 2020), «Overblown: exploring the gap between fear of terrorist recidivism and the evidence», CTC Sentinel; Liesbeth van der Heide en Bart Schuurman (2018), «Re-Integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond: evaluatie van de Nederlandse aanpak», ISGA

¹⁸ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (april 2022), 56ste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland

¹⁹ www.igj.nl

fase, conform kwaliteitskader palliatieve zorg. Dit is volop in beeld bij de directie. Aan – tijdelijke -nieuwbouw wordt hard gewerkt. Maak een vertaalslag van het kwaliteitskader palliatieve zorg naar de mogelijkheden voor palliatieve zorg in detentie (wanneer uitplaatsing naar een passende setting niet mogelijk is) en daarbij expliciet te beoordelen wat passend en noodzakelijk wordt gevonden. Wanneer uitplaatsing op juridische gronden niet mogelijk is, kan zorg niet geleverd worden conform kwaliteitsstandaarden en levert dit ethische vragen op.

Ik heb aan DJI gevraagd deze aanbevelingen op te pakken. Vooropgesteld dient te worden dat de justitiële inrichtingen nu reeds zoveel mogelijk maatwerk toepassen: per geval waarin palliatieve zorg aan een justitiabele moet worden geboden, zal worden gezien wat passend en noodzakelijk is om deze zorg conform de geldende kwaliteitsstandaarden te kunnen leveren. Dit geldt ook voor de locatie waar deze zorg het beste kan worden verleend. Daarnaast zal DJI een interne werkinstructie opstellen omtrent de procedure ter voorbereiden op eventuele uitplaatsing van gedetineerden die palliatieve zorg nodig hebben in een externe setting (buiten de PI). Hetzelfde geldt voor de vertaalslag van het kwaliteitskader palliatieve zorg. DJI zal dit kader zo breed mogelijk toepasbaar maken binnen de detentiesetting, zeker daar waar de gedetineerde niet kan worden uitgeplaatst naar een externe zorgaanbieder. Zoals de IGJ reeds constateert, wordt momenteel hard gewerkt aan gebouwelijke vernieuwing van het JCvSZ in Scheveningen en het wenselijke kwaliteitsniveau.

Voor wat betreft de aanbeveling over toegang tot de PI in de nachtelijke uren voor naasten en/of expertise geldt eveneens dat de PI's daar – in navolging van de handelwijze binnen de forensische zorg – maatwerk zullen leveren.

3.5 Betere start

Sinds 2007 voert het gevangeniswezen de erkende interventie Betere Start uit. Betere start heeft tot doel het voorkomen van recidive bij (ex-)gedetineerde moeders en van gedragsproblemen bij hun kinderen. Betere start is voor moeders van kinderen tussen de 2 en 10 jaar in de laatste drie maanden van hun detentie en de eerste zes maanden na detentie. Voor deelname aan de interventie moeten de moeders tweemaal per maand langdurend re-integratieverlof kunnen opnemen. Tijdens dit verlof doen zij in de thuissituatie ervaring op met de zorg voor hun jonge kinderen.

Met de invoering van Wet SenB is het langdurig re-integratieverlof in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) gemaximeerd op eenmaal per maand. Dit staat de uitvoering van de interventie in de weg. Dit is een onbedoeld neveneffect van de Wet SenB. Om die reden ga ik de Rtvi wijzigen (art. 20 lid 6). Die wijziging maakt het mogelijk om voor erkende justitiële interventies een uitzondering te maken op het maximum van eenmaal per maand langdurig re-integratieverlof, mits dit strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de interventie.²⁰ De overige voorwaarden en beoordelingscriteria voor deze verlofverlening blijven ongewijzigd. Ik streef ernaar om de Rtvi binnen vier maanden aan te passen. Vooruitlopend op deze wijziging zal DJI, ten voordele van de gedetineerde moeder, afwijken van de Rtvi door hen voor deelname aan Betere Start twee keer per maand langdurend re-integratieverlof te verlenen.

²⁰ Interventies die zijn erkend door de Erkeningscommissie justitiële interventies

3.6 Inkoop beschermingsmiddelen COVID-19

Tijdens het debat op 7 april 2022 over de mondkapjesdeal heeft de Minister voor Langdurige zorg en Sport toegezegd haar collega van JenV te vragen in te gaan op de inkoop van persoonlijke beschermingsmiddelen door JenV (Handelingen II 2021/22, nr. 70, Debat over de mondkapjesdeal). Hierbij doe ik haar toezegging gestand.

Het crisisteam van DJI heeft ten behoeve van de beheersing van COVID binnen de justitiële inrichtingen driemaal via De Hulptroepen/Relief Goods Alliance middelen aangeschaft. De eerste keer betrof dit 10.000 isolatieschorten, de tweede keer 25 Roche antigeen zelftesten en de derde keer 15.000 Roche antigeen zelftesten. De afwegingen die gemaakt zijn bij aanschaf waren snelle beschikbaarheid, certificering en prijs. Er is voor een totaalbedrag van € 159.647 aangeschaft. Levering heeft conform afspraak plaatsgevonden, de middelen waren voorzien van de juiste certificering/ontheffing en inmiddels zijn alle schorten en zelftesten verbruikt. Communicatie met de Hulptroepen/Relief Goods Alliance over deze middelen vond rechtstreeks plaats met medewerkers van de afdeling inkoop van het Shared Service Centre (SSC) van DJI.

3.7 Beklagzaken

In het rapport «Spanning in detentie» vraagt de Raad voor de Sanctietoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) aandacht voor het grote aantal beklagzaken en constateert de RSJ dat de behandeling van serieuze klachten van gedetineerden (vanwege lange doorlooptijden) in het gedrang komt door de grote hoeveelheid «futiele» klachten.²¹ Net als mijn ambtsvoorganger acht ik dit onwenselijk. Het beklag- en beroepsrecht zijn belangrijke rechten voor gedetineerden. Conform het advies van de RSJ is een verkenning gestart naar de mogelijkheid van een interne klachtenprocedure en het heffen van griffierecht binnen detentie. In PI Nieuwegein en PI Zuid Oost is eind vorig jaar een pilot gestart. In deze pilot wordt gedurende zes maanden verkend wat het effect is van een interne klachtenprocedure, waarbij er vanuit de PI een klachtenfunctienaris wordt ingezet. Daarnaast onderzoekt het WODC momenteel de mogelijkheden voor het heffen van griffierecht binnen detentie. Ik verwacht uw Kamer deze zomer te kunnen informeren over de uitkomsten van de pilot en het WODC onderzoek.

4. TOT SLOT

De basis van het gevangeniswezen moet op orde zijn om gevangenisstraffen snel, zeker en veilig te kunnen uitvoeren. De Wet straffen en beschermen stelt daaraan nieuwe eisen. In deze brief heb ik daarnaast aangegeven dat wij de komende jaren samen voor grote uitdagingen staan. Zoals de krapte op de arbeidsmarkt, de stijgende behoefte aan detentiecapaciteit en de financiering van DJI. Deze uitdagingen zetten de opdracht om de gevangenisstraffen snel, zeker en veilig ten uitvoer te leggen, onder druk. Deze opdracht en de ambitie om de organisatie van DJI de komende jaren duurzaam gezond te maken vergt veel van alle medewerkers. Ik heb veel waardering voor hun inzet.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

²¹ Kamerstukken 24 587 en 29 279, nr. 757