

20180618.020 00:11 0003



Centraal Justitieel Incassobureau  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 1794 8901 CB Leeuwarden

Directie Wetgeving en Juridische Zaken  
mevrouw mr.dr.s. A.G. van Dijk  
Postbus 20301  
2511 EH DEN HAAG

**Afdeling Strategie & Beleid**  
T 058 215 95 55  
www.cjib.nl  
**Contactpersoon**

**Ons kenmerk**  
18U0279161

Datum 12 juni 2018

Betreft Advies CJIB inzake conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake  
detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling

Geachte mevrouw Van Dijk,

Op 1 mei jl. heeft u het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) gevraagd advies uit te brengen ten aanzien van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: conceptwetsvoorstel). Bijgaand treft u dit advies aan.

Ik zie uw reactie op het advies graag tegemoet. Tevens verzoek ik u om, in verband met de privacy ten aanzien van de referentiegegevens, enkel het bijgaande advies te publiceren en niet deze aanbiedingsbrief.

Hoogachtend,

  
mevrouw drs. A.E. Veenstra  
Directeur Uitvoering



Datum 12 juni 2018

Betreft Advies CJIB inzake conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling

Op 1 mei jl. is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) gevraagd advies uit te brengen ten aanzien van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: conceptwetsvoorstel)

Het CJIB heeft met belangstelling kennis genomen van het conceptwetsvoorstel. In dit advies zijn allereerst een aantal algemene beschouwingen over het conceptwetsvoorstel opgenomen, waarna wordt ingegaan op een aantal specifieke aandachtspunten voor het CJIB.

#### **Algemene beschouwingen**

Het CJIB constateert dat het conceptwetsvoorstel voortbouwt op een aantal elementen die reeds belangrijke pijlers zijn bij de tenuitvoerlegging van straffen. Een aantal van deze elementen, zoals rekening houden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden, wordt ook daadwerkelijk vastgelegd in de tekst van het conceptwetsvoorstel. Het CJIB oordeelt het positief dat het belang ervan hiermee wordt onderstreept.

Ook op andere punten ziet het CJIB het conceptwetsvoorstel als een duidelijke codificatie van de huidige praktijk. Zo benadrukt de Memorie van Toelichting dat voorwaardelijke invrijheidstelling dient te worden verleend op basis van een individuele beoordeling van de veroordeelde. Hieraan wordt in het conceptwetsvoorstel als gevolg verbonden dat er niet alleen een beslissing dient te worden genomen indien de voorwaardelijke invrijheidstelling achterwege dient te blijven of uitgesteld wordt, maar ook indien deze wordt toegekend. Hoewel de voorwaardelijke invrijheidstelling op dit moment formeel inderdaad van rechtswege wordt verleend, wordt elke veroordeelde die ervoor in aanmerking komt reeds individueel beoordeeld op basis van adviesrapporten van DJI, de reclassering en in relevante gevallen van het lokale openbaar ministerie. Het conceptwetsvoorstel borgt volgens het CJIB de huidige praktijk op dit punt op een wijze die aansluit bij het politieke en maatschappelijke gevoel dat de voorwaardelijke invrijheidstelling een automatisme zou zijn. Verder geldt dat het adviesrapport van DJI reeds onderdeel is van de wettelijke regeling inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling en dat met dit conceptwetsvoorstel ook het reclasseringsrapport wettelijk wordt verankerd.

In algemene zin kan het CJIB zich dus vinden in het conceptwetsvoorstel. Wel wil het CJIB opmerken dat in de praktijk zorgen leven of het maximeren van de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling tot twee jaar bij langgestraften in individuele gevallen wel volstaat voor een adequate re-integratie en het voorkomen van recidive. Het CJIB acht het van belang dat met de betrokken ketenpartners wordt bezien hoe in deze gevallen tot een passende oplossing kan worden gekomen, die optimaal bijdraagt aan de maatschappelijke veiligheid. Wellicht biedt de mogelijk van verlenging van de voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals in 2018 ingevoerd met de Wet langdurig toezicht, hier uitkomst. Het CJIB zou graag zien dat de Minister in het conceptwetsvoorstel nader onderbouwt waarom de periode van twee jaar naar zijn mening volstaat, danwel ingaat op de gevallen waarin de periode mogelijk niet volstaat en op de mogelijkheden om de maatschappelijke veiligheid dan toch te waarborgen.

Tot slot wil het CJIB in algemene zin wijzen op het onderzoek dat zeer recent is uitgevoerd naar de huidige wettelijke regeling en praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit onderzoek is op 5 juni jl. door de Minister aangeboden aan de Tweede Kamer. Het CJIB wil de Minister graag meegeven om de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek goed te verbinden met het conceptwetsvoorstel. Daarmee zouden een aantal knelpunten uit de huidige en beoogde regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen worden weggenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de situatie dat de straf nog niet onherroepelijk is bij bereiken van de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling en voor de wettelijke uitsluiting van de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling bij gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraffen.

#### **Specifieke aandachtspunten**

Het CJIB is betrokken bij de voorwaardelijke invrijheidstelling vanwege de rol daarbij van het CJIB-onderdeel AICE, het Administratie- en Informatiecentrum voor de executieketen. Het AICE coördineert, onder inhoudelijke regie en verantwoordelijkheid van het OM, het proces van voorwaardelijke invrijheidstelling. Over dat proces genereert het AICE tevens informatie die van belang is op operationeel, tactisch en strategisch niveau. De werkzaamheden van het AICE bij de voorwaardelijke invrijheidstelling zullen in de kern niet veranderen met het conceptwetsvoorstel. Wel gaan onderdelen van het proces er anders uitzien en dat heeft uitvoeringsconsequenties, ook voor het CJIB. Het Ministerie heeft reeds initiatief genomen om te komen tot een ketenbrede impactbepaling, maar het CJIB adviseert de Minister om hieraan voorafgaand meer in detail in beeld te brengen hoe de beoogde wijzigingen vorm krijgen en wat er nodig is om te borgen dat de processen en ondersteunende ICT-systemen van alle betrokken ketenpartners op elkaar blijven aansluiten na inwerkingtreding van het conceptwetsvoorstel. Zonder deze nadere uitwerking kan het CJIB de impact van het conceptwetsvoorstel slechts op hoofdlijnen bepalen. Tevens wil het CJIB de Minister als suggestie meegeven om in de financiële paragraaf van het conceptwetsvoorstel te verwijzen naar de hierboven genoemde impactbepaling.

De bovengenoemde behoefte aan nadere uitwerking geldt niet alleen ten aanzien van de werkzaamheden van het AICE. Met het conceptwetsvoorstel wordt immers ook een nieuwe taak gecreëerd voor het onderdeel van het CJIB dat zich bezig



Datum  
12 juni 2018

houdt met innen en incasseren van geldelijke sancties, in het kader van dit conceptwetsvoorstel in het bijzonder met het innen en incasseren van de schadevergoedingsmaatregel. Met het conceptwetsvoorstel wordt namelijk een nieuwe bijzondere voorwaarde gecreëerd die aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verbonden. Dit betreft sub 10 van het derde lid van het voorgestelde artikel 15a en luidt: "De bijzondere voorwaarden kunnen inhouden gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade of het treffen van een regeling voor het betalen van de schadevergoeding in termijnen." Met deze bijzondere voorwaarde geeft het conceptwetsvoorstel uitvoering aan de motie Van Oosten/Van Toorenburg en mede invulling aan het eerder genoemde slachtofferbelang. Hoewel het CJIB de gedachte achter dit onderdeel van het conceptwetsvoorstel geheel ondersteunt, vraagt het CJIB wel aandacht voor de uitvoerbaarheid van deze bijzondere voorwaarde. Bovendien roept het conceptwetsvoorstel op dit punt nog vragen op voor het CJIB. Het CJIB wil graag op enkele van deze vraagpunten advies meegeven aan de Minister:

- Het conceptwetsvoorstel laat in het midden of er - aanvullend op de reeds uitgebrachte rapporten van DJI, reclassering en lokaal openbaar ministerie - een advies van het CJIB ten aanzien van de schadevergoedingsmaatregel wordt verwacht. Gelet op het belang van het CJIB bij passende en uitvoerbare betalingsafspraken geeft het CJIB de voorkeur aan een gericht advies boven het verstrekken van informatie. Hiermee kan het CJIB zorgdragen voor de juiste duiding van verstrekte informatie en een standpunt innemen over de wenselijkheid en haalbaarheid van een betalingsregeling.
- Het CJIB wijst erop dat bij de oplegging van schadevergoedingsmaatregelen geen rekening wordt gehouden met de draagkracht van de veroordeelde, waardoor met regelmaat hoge schadevergoedingsmaatregelen worden uitgesproken door de rechter. Deze bedragen kunnen in de meeste gevallen niet direct door de veroordeelde worden betaald en ook het betalingsregelingenbeleid van het CJIB biedt in deze gevallen beperkte mogelijkheden om tot een betalingsregeling te komen. Voorwaarde is namelijk dat betalingsregelingen in beginsel binnen 36 maanden tot volledige betaling leiden. In uitzonderingsgevallen kan daarvan worden afgeweken en kan deze termijn worden verruimd tot maximaal 72 maanden. Bij hoge schadevergoedingsmaatregelen is volledige betaling binnen deze termijnen veelal onrealistisch en kan dus geen regeling tot stand komen. Het CJIB leest in de Memorie van Toelichting dat het niet kunnen betalen geen reden mag zijn om geen externe vrijheden te verlenen. Het CJIB gaat graag nader met het Ministerie in overleg het al dan niet opnemen van de betreffende bijzondere voorwaarde in deze gevallen en de criteria die hierbij bepalend zullen zijn.
- Het is niet geheel duidelijk welke rol de Minister voor het CJIB ziet weggelegd bij het niet naleven van de bijzondere voorwaarde van schadevergoeding. Het CJIB is op dit moment geen signalerende partij bij overtreding van bijzondere voorwaarden. Omdat het CJIB echter als enige zicht heeft op betalingsgedrag bij de schadevergoedingsmaatregel, ligt het voor de hand dat dit met de invoering van het conceptwetsvoorstel zal veranderen. Het CJIB adviseert de Minister om hier nader op in te gaan in de Memorie van Toelichting, danwel in aanvullende ketenafspraken. Hierbij vraagt het CJIB aandacht voor enige professionele beoordelingsruimte, zodat het CJIB een goede balans kan

- vinden tussen het belang van de naleving van de bijzondere voorwaarde van schadevergoeding en het belang van de continuïteit van het inningstraject.
- Het CJIB zou graag zien dat het conceptwetsvoorstel het CJIB ruimte biedt om een betalingsregeling aan te passen gedurende de looptijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien de veroordeelde een (nieuwe) baan heeft en zijn draagkracht toeneemt. Het conceptwetsvoorstel vermeldt hier niets over.
  - Het CJIB wil erop wijzen dat het betalingsregelingenbeleid, net als het conceptwetsvoorstel, uitgaat van een eigen verantwoordelijkheid van de veroordeelde, waarmee wordt bedoeld dat deze het initiatief zal moeten nemen bij het sluiten van een betalingsregeling. Het CJIB geeft de Minister als suggestie mee om hierop te wijzen in de Memorie van Toelichting.
  - Tot slot vraagt het CJIB zich af wat het beoogde bereik is van de wettelijke regeling met betrekking tot het vergoeden van schade. De conceptwetstekst richt zich enkel op de fase van voorwaardelijke invrijheidstelling, terwijl de Memorie van Toelichting verder gaat dan dat. Hierin wordt immers ook aangegeven dat bij het toepassen van externe vrijheden (verlof, penitentiair programma, extramurale arbeid) rekening moet worden gehouden met mogelijkheden tot het betalen van schadevergoeding. Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid adviseert het CJIB om het bereik van de wettelijke regeling te beperken tot de fase van voorwaardelijke invrijheidstelling en voor de overige fasen het sluiten van betalingsregelingen ter beoordeling van het CJIB te laten conform geldend beleid.

#### **Tot slot**

Het CJIB kan zich op hoofdlijnen goed vinden in het voorliggende conceptwetsvoorstel. Het CJIB kan zich voorstellen dat dit bijdraagt aan een geloofwaardige tenuitvoerlegging van straffen en dat dit tegemoet komt aan een gevoel van genoegdoening voor slachtoffers en voor de samenleving. Wel vraagt het CJIB om nader te doordenken welke mogelijkheden er zijn voor individuele gevallen waarin de regeling niet volstaat en hoe dit conceptwetsvoorstel aansluit bij het genoemde onderzoek. Tevens heeft het CJIB nog vragen en adviezen die van belang zijn voor een goede uitvoering, met name ten aanzien van de nieuwe taak inzake de schadevergoedingsmaatregel. Deze taak brengt naar verwachting namelijk werkzaamheden met zich mee die het CJIB nu nog niet uitvoert. Tot slot vraagt het CJIB aandacht voor een nadere uitwerking in de keten op enkele punten en een bijbehorende impactbepaling.