

Vergaderjaar 2011–2012

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 140

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2012

1. Inleiding

De terugkeer van delinquenten dient met het oog op de veiligheid van de maatschappij zo zorgvuldig en verantwoord mogelijk en onder strikte voorwaarden plaats te vinden. Een gefaseerde en gecontroleerde invrijheidstelling is een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van recidive en daarmee voor het voorkomen van slachtoffers. De regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) maakt dit mogelijk.

Hierbij doe ik u het WODC-onderzoeksrapport «*Voorwaardelijk Vrij. Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*» toekomen.¹ Het doel van de evaluatie was tweedelig. Enerzijds het toetsen van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de v.i.. Anderzijds vaststellen hoe de v.i. in de praktijk wordt uitgevoerd en het benoemen van aandachtspunten teneinde het uitvoeringsproces te verbeteren en daarmee de effectiviteit van de v.i. te vergroten. Voor een evaluatie van de daadwerkelijke effecten van de v.i. op het verminderen van recidive en het vergroten van de veiligheid is het nog te vroeg. In deze brief vat ik de belangrijkste resultaten van het rapport samen en voorzie ik deze van een reactie.

2. Resultaten onderzoek

In opdracht van het WODC heeft de DSP-groep over de periode van april 2009 tot en met juli 2011 een plan- en procesevaluatie uitgevoerd naar de op 1 juli 2008 ingevoerde v.i.. Daarmee wordt aan de invrijheidsstelling de algemene voorwaarde verbonden worden dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit. Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden aan de vervroegde invrijheidsstelling verbonden worden. De beleidstheorie achter de v.i. (die overigens ook geldt voor het werken met justitiële voorwaarden in het algemeen) bestaat uit drie elementen: toezicht (controle en begeleiding) op het naleven van de voorwaarden, het aanreiken van gedragsalternatieven en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de dreiging met een strafrestant indien de voorwaarden niet worden nageleefd. Afschrikking en bekrachtiging moeten de dader motiveren tot gedragsverandering. Dit dient te leiden tot resocialisatie en uiteindelijk tot minder recidive en een veiliger maatschappij. De planevaluatie laat zien dat deze beleidstheorie plausibel is, mits aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan zoals een snelle reactie op overtreding, maatwerk en goede begeleiding.

De procesevaluatie laat een relatie zien tussen de delictgeschiedenis, de risico's voor gevaar en op recidive, en het stellen van voorwaarden aan de invrijheidstelling. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de analyse van de v.i.-populatie dat naarmate de v.i.-kandidaat in het verleden meerdere malen is veroordeeld, vaker bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Ook blijkt dat bij zeden-, vermogens- en geweldsdelicten vaker bijzondere voorwaarden aan de v.i. worden verbonden. Daarnaast hangt de door de reclassering ingeschatte recidivekans samen met het opleggen van bijzondere voorwaarden: hoe hoger de kans op recidive, des te vaker worden bijzondere voorwaarden opgelegd. Over de gehele meetperiode van het onderzoek is 47 procent van de gestarte invrijheidstellingen gecombineerd met bijzondere voorwaarden. In de loop van de tijd is er sprake geweest van groei, tot 51 procent in 2011.

De procesevaluatie van het WODC toont aan dat de uitvoering op hoofdlijnen goed verloopt. De onderzoekers concluderen dat de taakverdeling duidelijk is voor de betrokken ketenpartners en dat er geen aanwijzingen zijn voor structurele tekortkomingen. De onderzoekers wijzen wel op belangrijke punten waarop het proces en de regelgeving verbeterd kunnen worden, zonder deze punten te prioriteren. De knel- en aandachtspunten heb ik geclusterd in vier onderwerpen, die achtereenvolgens aan bod komen.

3. Beleidsreactie

De procesevaluatie van de v.i. door het WODC is in maart 2011 vooraf gegaan door een onderzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt). De ISt kwam in dat onderzoek tot het algemene oordeel dat de aangetroffen werkpraktijk een basis verschaft om tot een goede uitvoering te komen, hoewel door betere samenwerking tussen de verschillende organisaties het v.i.-proces zeker nog kan verbeteren. Mede naar aanleiding van dit themaonderzoek zijn reeds verbeteringen aangebracht in de uitvoering van de v.i..

Zo hebben verbeteringen in de uitvoering van de adviestaak van de reclassering geleid tot gerichte advisering aan het OM en de rechter over bijzondere voorwaarden op basis van diagnostische instrumenten. Tevens is het reclasseringstoezicht vernieuwd, waardoor toezicht uniform en consequent kan worden uitgevoerd.

Daarnaast is de Aanwijzing v.i.¹ van het OM geïmplementeerd, waarin de ketenafspraken staan opgenomen hoe te handelen bij overtredingen van de v.i. en het indienen van een vordering uitstel of afstel van de v.i. bij onttrekking aan de gevangenisstraf. De Aanwijzing wordt per 1 april aangescherpt zodat in beginsel bij alle (pogingen tot) onttrekkingen een vordering uitstel of afstel volgt, en niet alleen bij zogenaamde harde onttrekkingen (vluchtpogingen).

Op 1 april 2012 treedt ook wetgeving² in werking, waarmee direct kan worden opgetreden tegen overtredingen van de (bijzondere) voorwaarden door de voorlopige herroeping van de v.i. bij de rechter-commissaris. De evaluatie van het WODC beslaat echter een periode waarin de reeks aan genomen maatregelen en verbeterinitiatieven nog niet of onvol-

¹ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling (2008A012).

² Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 2011, 545).

doende is geëffectueerd. In dat licht moeten de uitkomsten van de evaluatie door het WODC worden gezien. Het WODC-rapport geeft mij echter aanleiding verdere verbeteringen aan te brengen op verschillende door de onderzoekers gesignaleerde knel- en aandachtspunten in de uitvoering van de v.i.. Met deze maatregelen streef ik er naar de recidiverisico's bij het verlaten van de inrichting verder te beperken, de maatschappelijke veiligheid te vergroten en de kans op nieuwe slachtoffers zo veel mogelijk te beperken.

De invoering van de v.i. is onderdeel van een breder palet aan maatregelen gericht op een op de persoon gerichte aanpak van verdachten en veroordeelden. Ik sta een aanpak voor waarbij meer bijzondere voorwaarden worden toegepast, zoals locatie- en contactverboden en behandelverplichtingen gecombineerd met strikt toezicht, gericht op het beheersen van recidiverisico's en verandering van gedrag. Ik heb bovendien extra middelen uitgetrokken om dit toezicht te kunnen ondersteunen met elektronische controle. Mits uitgevoerd zoals bedoeld, kunnen voorwaardelijke sancties en de v.i. een bijdrage leveren aan recidivevermindering.

Hieronder zal ik ingaan op de wijze waarop ik opvolging geef aan de knel- en aandachtspunten uit het WODC-onderzoek:

Oplossing voor het ontlopen van de voorwaardelijke invrijheidstelling

Ten eerste acht ik het onwenselijk dat delinquenten een gecontroleerde invrijheidstelling kunnen ontlopen. Bij uw Kamer is inmiddels een wetsvoorstel aanhangig gemaakt dat onder meer voorziet in een oplossing voor deze problematiek¹. Met het indienen van hoger beroep of beroep in cassatie kan de v.i.-regeling dan niet meer worden ontlopen.

Verbeteringen in het adviesproces

Ten tweede heb ik de reclassering, DJI en het OM gevraagd maatregelen te treffen om het adviesproces te verbeteren, waarmee ik de door de onderzoekers gesignaleerde aandachtspunten in dit proces op het gebied van tijdigheid, afstemming, opdrachtverdeling en kennis over de v.i. wil weg nemen.

De informatie-uitwisseling tussen de reclassering en het gevangeniswezen wil ik verbeteren door de reclassering digitaal toegang te geven tot onderdelen van het detentiedossier. Om te kijken of dit effectief is, wordt eerst een pilot uitgevoerd.

Naar aanleiding van het hierboven genoemde ISt-rapport heeft de Centrale Voorziening v.i. (CVvi) van het OM in oktober 2011 een praktijkbijeenkomst met de reclassering georganiseerd waarin uitvoerders kennis en ervaring over de v.i. hebben uitgewisseld. Verder zijn de procedures bij uitstel/afstel, informatie-uitwisseling en reactie op overtreding besproken. Ook organiseert de CVvi informatiebijeenkomsten voor de lokale parketten over de uitvoering van de v.i. en bespreken zij hier hoe de ondersteuning en informatievoorziening van de lokale parketten nog verder verbeterd kan worden. De CVvi zal werkafspraken maken met de reclassering om melding op niet-naleving van de bijzondere voorwaarden en de passende reactie daarop zo uniform mogelijk te laten zijn. Hierbij wordt aangesloten bij bestaande afspraken over het melden van overtredingen van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling.

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 32 882, nr. 2.

Ik deel niet de constatering van de onderzoekers dat advisering door drie partijen (reclassering, DJI, lokaal parket) weinig doelmatig is. Elke ketenpartner heeft specifieke kennis en informatie over de gedetineerde. Deze verschillende perspectieven maken dat adviezen soms van elkaar verschillen, zoals de onderzoekers ook zelf vaststellen. Juist deze verschillende visies zijn van meerwaarde bij de beslissingen die het OM neemt bij het bepalen van de bijzondere voorwaarden en bij het besluit door het OM of de rechter om al dan niet v.i. toe te passen.

Aanscherpen afspraken omtrent de reactie op overtredingen

Uit het onderzoek blijkt dat in de keten de reactie op niet-naleven van de algemene en bijzondere voorwaarden niet goed geborgd is of verschillend invulling krijgt. Ik ben van mening dat een overtreding van de voorwaarden altijd moet leiden tot een eenduidige en consequente reactie. Dit heeft een afschrikkende werking op het overtreeden van de voorwaarden. De reactie van de keten op overtredingen van de v.i. kan en moet dus beter. Om dit te bewerkstelligen heb ik een aantal maatregelen genomen.

In mei 2011 is een samenwerkingsconvenant getekend tussen het OM, de reclassering en politie over het toezicht op vrijheidsbeperkende voorwaarden en de reactie op overtreding daarvan.

In de zomer 2011 zijn instructies opgesteld op basis waarvan de politie kan controleren of een aangehouden verdachte zich bevindt in de proeftijd van de v.i.. De proeftijden, algemene- en bijzondere voorwaarden van de v.i. worden in het opsporingsregister (OPS) opgenomen waardoor deze raadpleegbaar zijn voor de politie. Ook is er voor gezorgd dat informatie over de v.i. de wijkagent bereikt via de nationale en regionale informatieknoppunten (NIK-RIK) van de politie. Deze werkafspraken waren ten tijde van de evaluatie nog onvoldoende geëffectueerd, maar zijn inmiddels operationeel.

Tussen de politie en het OM geldt de werkafpraak «Niemand Weg Zonder Overleg». Dit houdt in dat elke arrestant pas wordt vrijgelaten na overleg met het OM. Personen die met v.i. zijn en verdacht worden van een nieuw strafbaar feit worden hierdoor tijdig gedetecteerd. Deze werkafpraak wordt ingebed in ZSM¹ (Zo Snel, Simpel en Samen Mogelijk).

Met de aanscherping van de v.i.-regeling door de wet voorwaardelijke sancties hanteert het OM als uitgangspunt dat tot vordering herroeping wordt overgegaan zodra overtreding van de voorwaarden is geconstateerd («er vindt herroeping plaats tenzij...»). Het OM maakt hierbij een zorgvuldige overweging op basis van proportionaliteit, risico's en kansen tot gedragsverandering en resocialisatie.

Toelichting van dit standpunt tijdens de praktijkbijeenkomst in oktober 2011 heeft reeds geleid tot een bijgesteld verwachtingsbeeld bij de reclassering. De reclassering zorgt bovendien met interne audits voor kwaliteitsverbetering van het toezicht. Hierbij wordt onder andere gelet op uniformiteit in de reactie op overtredingen.

Verlengen duur proeftijd bijzondere voorwaarden

Als laatste wil ik ingaan op de duur van de proeftijd. Ik ben het met de onderzoekers eens dat een korte proeftijd aanzienlijke beperkingen meebrengt ten aanzien van de invulling van de bijzondere voorwaarden en het toezicht. Dat acht ik onwenselijk, aangezien ook na een kortere detentie aan een begeleide terugkeer in de samenleving door middel van

¹ Zie actieprogramma «Sneller recht doen, sneller straffen». Kamerstukken 2011–2012 29 279, nr. 126.

bijzonder voorwaarden invulling moet kunnen worden gegeven. Ik zal daarom een voorstel voor de verlenging van de proeftijd van de v.i. voorbereiden, zoals de minister van Veiligheid en Justitie en ik hebben aangekondigd in de brief van 6 februari 2012 over het onderzoek naar de vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht (Kamerstukken II 2011–2012, 29 279, nr. 132).

4. Tot slot

Ik concludeer dat we met de uitvoering van de v.i. op de goede weg zitten. Hiermee kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan recidivevermindering, gedragsverandering en het veiliger maken van Nederland. Voorwaarde daarbij is een goede uitvoering van de v.i.-regeling en de in verband daarmee gemaakte (keten)afspraken. Op dit punt zijn reeds goede verbeteringen aangebracht naar aanleiding van het ISt-rapport.

Met de in deze brief genoemde maatregelen streef ik ernaar de recidiverisico's bij het verlaten van de inrichting verder te beperken, de maatschappelijke veiligheid te vergroten en de kans op nieuwe slachtoffers zo veel mogelijk te beperken.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven