

Vergaderjaar 2018–2019

35 122

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 mei 2019

I ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat de meeste fracties steun uitspreken voor (onderdelen van) het wetsvoorstel. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen, die mij in de gelegenheid stellen bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel van een nadere onderbouwing te voorzien. Met de beantwoording van hun vragen hoop ik de leden van de fracties die nog niet van alle onderdelen van het wetsvoorstel zijn overtuigd, daarvan alsnog te overtuigen. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen samen beantwoord.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel en steunen het wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel gaat een langgekoesterde wens van deze leden in vervulling. Met deze leden ben ik van mening dat het wetsvoorstel bijdraagt aan het rechtvaardigheidsgevoel in de samenleving, doordat gedetineerden niet langer van rechtswege na twee derde deel van de gevangenisstraf voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. Deze leden hebben nog enkele vragen, die ik hierna graag beantwoord.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden merken op dat het wetsvoorstel een omvangrijke herziening van de tenuitvoerlegging van straffen behelst, die tot een stroomlijning van de gehele systematiek leidt. Zij benadrukken dat met de maximering van de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling en het schrappen van het automatische karakter ervan meer recht wordt gedaan aan het doel van de vrijheidsstraf en dat, meer dan nu het geval is, goed gedrag wordt beloond en slecht gedrag van consequenties wordt voorzien. Graag onderschrijf ik dit standpunt van deze leden. Ook zijn deze

leden positief over het behoud van de detentiefasering. De vragen die deze leden nog hebben over het wetsvoorstel, voorzie ik hierna graag van een antwoord.

De leden van de D66-fractie hebben met kritische blik kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben een aantal vragen over met name de motivering van de door de regering gemaakte keuzes ten aanzien van de balans tussen vergelding en recidive. Ik bedank deze leden voor hun vragen, die mij in de gelegenheid stellen om nader in te gaan op het evenwicht dat met dit wetsvoorstel wordt aangebracht tussen deze belangen. Ik beantwoord deze vragen in het hiernavolgende graag.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling en met de nodige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vragen of dit wetsvoorstel een adequate balans tussen schuldvergoeding en preventie weet te vinden, zeker in het licht van het naar hun oordeel ontbreken van een steekhoudende analyse van de actuele sanctietoepassing. Deze leden zien graag dat de regering haar stelling dat de huidige tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen tekortschiet wetenschappelijk gevalideerd onderbouwt. Zij vragen of niet al te uitdrukkelijk wordt gekozen voor vergelding, waardoor op termijn de veiligheid van de samenleving in het gedrang komt. Zij vragen in dit verband een reactie van de regering op de opvatting van de directeur van Reclassering Nederland dat dit wetsvoorstel «ongeleide projectielen zal creëren die voor de samenleving een veel grotere ramp zijn dan het huidige systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling.» In reactie op deze vragen, stel ik graag voorop dat ter ondersteuning van dit wetsvoorstel kan worden verwezen naar verschillende wetenschappelijke onderzoeken. De persoonsgerichte benadering met als doel gedragsverandering en het aanspreken van de gedetineerde op zijn eigen verantwoordelijkheid, sluit aan bij publicaties van het WODC en het Sociaal en Cultureel Planbureau waaruit blijkt dat als beperkingen van de bewegingsvrijheid (incapacitatie) worden gecombineerd met elementen van behandeling (resocialisatie), interventies effectief kunnen zijn. Bij deze interventies is naast het verhoogde toezicht ruimte voor counseling, andere vormen van therapie en het bieden van begeleiding. Ook blijkt uit de hier genoemde publicaties dat behandelingen die cognitief-gedragsmatig van aard zijn, het meest effectief zijn en vaak tot recidivevermindering leiden. Het gaat hierbij om interventies die gericht zijn op de ontwikkeling en training van sociale en cognitieve vaardigheden. Als strafrechtelijke interventies worden toegesneden op de criminogene tekorten van de betrokken ouders, kunnen deze interventies leiden tot reductie van recidive (zie B.S.J. Wartna, D.L. Alberda, & S. Verweij, *Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies*, Den Haag: WODC, Onderzoek en Beleid, 307 en (van dezelfde auteurs) «Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies», in: *Tijdschrift voor Criminologie* 2013 (55) 1; WODC, *Beter, anders en goedkoper. Een literatuurverkenning ten behoeve van het traject Modernisering Sanctietoepassing*, Memorandum 2004-1; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag, juli 2008).

Steun voor de voorstellen ten aanzien van het verlop, kan daarnaast worden gevonden in het WODC-onderzoek Het Tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlop voor gedetineerden uit 2006 (Nelissen, Schreurs & Smeets, Het tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlop voor gedetineerden, WODC 2006). In dat onderzoek is onder meer geconcludeerd dat de bestaande regeling van het verlop te weinig mogelijkheden

biedt voor een doelgerichte invulling en dat behoefte bestaat aan een verloffpraktijk die minder routinematig is en meer de nadruk legt op een vormgeving van het verlov naar de maat van de bijzonderheden van het geval (p. 114–115). Met de vervanging van het algemeen en regimesgebonden verlov door het re-integratieverlov, dat steeds is gericht op een op de individuele gedetineerde toegespitst re-integratiedoel, wordt hieraan tegemoetgekomen.

Ook het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie* uit 2018 (J. uit Beijerse e.a., «De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie», WODC 2018) biedt aanknopingspunten voor verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel.

In het rapport wordt onder meer erop gewezen dat de detentiefasering en de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) niet goed op elkaar aansluiten. In het bijzonder wordt de overlap tussen het penitentiair programma en de v.i. genoemd (zie p. 126–128 en 141–142). In lijn hiermee wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de bestaande overlap tussen het penitentiair programma en v.i. op te heffen.

Verder blijkt uit het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam dat de huidige toepassing van de v.i. al door een ontwikkeling naar meer maatwerk en een meer persoonsgerichte aanpak wordt gekenmerkt. Dit wetsvoorstel sluit hierbij aan door de v.i. niet langer van rechtswege te verlenen, maar de v.i.-beslissing tot een individueel beslismoment te maken. Dit draagt bovendien bij aan een betere aansluiting tussen de v.i. en de detentiefasering: door ook bij de v.i. uit te gaan van een beslissing ten aanzien van iedere individuele gedetineerde, waarbij dezelfde criteria worden gebruikt als in de fase die daaraan voorafgaat, wordt het mogelijk om de persoonsgerichte aanpak consistentier door te voeren in de v.i. De met dit wetsvoorstel voorgestelde gemaximeerde v.i.-termijn van twee jaar sluit eveneens aan bij de gemiddelde duur van de proeftijd van anderhalf tot twee jaar, zoals deze blijkt uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze termijn is – volgend op gedragsverandering en re-integratieactiviteiten tijdens detentie – in beginsel dan ook voldoende om gedetineerden buiten de inrichting verder te begeleiden en onder toezicht te laten oefenen met herkregen vrijheden. Dat geldt te meer nu al vanaf het begin van de detentie met de gedetineerde gericht zal worden gewerkt aan zijn re-integratie met als doel een delictvrij bestaan na afloop van detentie. Ik spreek dan ook met klem tegen dat ten gevolge van het nieuwe systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling de veiligheid van de samenleving in het geding is.

De door mij voorgestelde wijzigingen sluiten aan bij een bredere wetenschappelijke en maatschappelijke discussie over hoe het vergelijkende aspect van straffen en het voorbereiden van gedetineerden op hun terugkeer in de samenleving met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. Naar het oordeel van de regering is het huidige systeem onevenwichtig en op punten inconsistent. Het toekennen van externe vrijheden is nog te vanzelfsprekend en is te vroeg in de straf aan de orde. De rechtvaardiging voor het toekennen van externe vrijheden is erin gelegen dat een bepaalde periode noodzakelijk is om een gedetineerde geleidelijk terug te laten keren in de maatschappij en zo recidive te voorkomen. Voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van het stelsel, en voor het draagvlak voor de v.i.-regeling, is het van belang dat vrijheden ook daadwerkelijk voor dat doel worden ingezet en niet ruimer worden ingezet dan voor dat doel noodzakelijk is. Met dit wetsvoorstel wordt deze balans hersteld, doordat wordt gekozen voor een v.i.-termijn die enerzijds niet langer is dan nodig en die recht doet aan de kern van een gevangenisstraf – de vrijheidsbeneming – en anderzijds een termijn die – in combinatie met de voorstellen die worden gedaan om de voorbereiding tijdens de detentie en de samenwerking met partners te verbeteren – lang

genoeg is om voldoende gelegenheid te hebben om te werken aan de resocialisatie van de veroordeelde. Ik ga hierop in deze nota naar aanleiding van het verslag nog uitgebreid in, in reactie op vragen van verschillende fracties.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben voorts nog een aantal vragen en opmerkingen over dit wetsvoorstel, die ik hierna graag van een reactie voorzie.

De leden van de SP-fractie hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel, die ik in deze nota naar aanleiding van het verslag graag beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen, die ik graag van een reactie voorzie.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Voor deze leden is rechtvaardig straffen het uitgangspunt. Dat betekent voor hen enerzijds het opleggen van een vrijheidsbenemende straf waar het recht dat verlangt, maar anderzijds ook de mogelijkheid voor een nieuwe start. Deze leden benadrukken terecht dat vergelding als strafdoel in balans moet zijn met andere strafdoelen, zoals resocialisatie en het voorkomen van recidive. Met genoegen lees ik dat deze leden dit uitgangspunt herkennen in het wetsvoorstel. Zij constateren met instemming dat conform de motie-Van der Graaf c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 24 587, nr. 733) ook voor bezoek aan het gezin re-integratieverlof kan worden toegekend. Deze leden hebben op een aantal punten nog behoefte aan een nadere toelichting, die ik hun in het hiernavolgende graag geef.

Het doet mij deugd dat de leden van de SGP-fractie het een goede zaak vinden dat serieus wordt nagedacht over verbetering van het uitvoeringsregime van gevangenisstraffen. Deze leden brengen in herinnering dat zij eerder hebben aangegeven dat er voldoende redenen zijn om heel kritisch te kijken naar de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Een (nagenoeg) automatisch vrijkomen uit de gevangenisstraf nadat nog maar slechts twee derde deel van de straf is uitgezeten, past volgens deze leden niet in het beeld dat een straf ook serieus genomen wordt. Deze leden merken op, dat op geen enkele manier uit het vonnis van de strafrechter blijkt dat de feitelijk opgelegde straf in veel gevallen maar twee derde is van de straf die in het vonnis staat, ook al wordt er steeds gesteld dat de rechters daar bij het opleggen van straffen rekening mee houden. Naar het oordeel van deze leden is dat niet alleen onbevredigend, maar ook ondermijnend voor het vertrouwen in de rechtsstaat. Zij vinden dat dit wetsvoorstel een stap in de goede richting betekent, maar nog niet voldoende is. Met name denken zij hierbij aan diverse aspecten uit het initiatiefwetsvoorstel van het lid Van der Staaij (Kamerstukken II 2017/18, 34 975, nr. 2) waar in dit wetsvoorstel naar hun oordeel nog onvoldoende oog voor is. Graag zouden zij zien dat de regering het voorliggende voorstel mede in dat licht op een aantal kernpunten wil heroverwegen. In het hiernavolgende reageer ik graag op de opmerkingen van deze leden.

2. Inleiding

De leden van de CDA-fractie lezen dat het uitgangspunt is dat de gedetineerde bij binnenkomst begint aan het opstellen van het detentie- en re-integratieplan (D&R-plan). Hierbij vragen zij hoe wordt gewerkt aan de re-integratie van gedetineerden met een gevangenisstraf die korter is dan zes maanden. Ik kan deze leden bevestigen dat een groot deel van de gedetineerden zes maanden of korter in detentie verblijft. Van de totale

uitstroom in 2018, verbleef 84% van de gedetineerden korter dan zes maanden in detentie. Met deze leden ben ik van mening dat het voor het voorkomen van recidive belangrijk is dat ook ten aanzien van deze gedetineerden wordt ingezet op het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden (identiteitsbewijs, onderdak, werk en inkomen, zorg, schulden). Ook voor kortgestraften wordt om die reden een D&R-plan opgesteld, waarin expliciet aandacht wordt besteed aan eventueel ontbrekende basisvoorwaarden, gedragsdoelen en daarbij passende re-integratieactiviteiten. Aan alle gedetineerden worden re-integratieactiviteiten aangeboden. Daarnaast kunnen gedetineerden die kort in detentie verblijven, net als andere gedetineerden, in het aan de inrichting verbonden re-integratiecentrum aan de slag met de vijf basisvoorwaarden. Gedetineerden die langer dan zes weken in detentie verblijven, komen bovendien in aanmerking voor re-integratieverlof, om te werken aan in het D&R-plan vastgelegde re-integratieactiviteiten die niet binnen de muren van de inrichting kunnen worden verricht. Omdat deze gedetineerden vanwege hun korte straf maar een beperkte periode in detentie verblijven, is er ook maar een beperkte periode om tijdens detentie aan de vijf basisvoorwaarden te werken. Om die reden is de samenwerking met partners van groot belang. Deze samenwerking wordt verbeterd. Er wordt op ingezet om de voorafgaand aan de detentie gestarte trajecten voort te zetten tijdens de detentie, evenals om tijdens de detentie opgestarte trajecten na detentie een vervolg te geven. Zoals in de visie «Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen» (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 439) beschreven, zal het gevangeniswezen daarom, nog sterker dan nu, de verbinding gaan zoeken met partners, zoals de reclassering, gemeenten, zorgaanbieders en wijkteams. Dit wetsvoorstel draagt hieraan bij doordat wordt voorzien in een wettelijke grondslag om gemeente en reclassering – vanaf het begin – te betrekken bij het D&R-plan en daartoe gegevens met hen uit te wisselen. Ook wordt voorzien in een wettelijke grondslag om hulpverleningsinstanties toe te laten tot de inrichting, zodat zij al tijdens de detentie gedetineerden kunnen ondersteunen bij het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden. Met deze wijzigingen wordt het belang van de samenwerking gedurende het hele detentietraject benadrukt. In het verlengde hiervan werkt DJI op dit moment samen met gemeenten en de reclassering aan een bestuurlijk akkoord waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen deze partijen.

De leden van de D66-fractie wijzen op het belang dat gedetineerden in het kader van hun re-integratie stap-voor-stap leren terug te keren in de maatschappij en het belang van het slachtoffer om het contact met de gedetineerde buiten de muren zo beperkt mogelijk te houden. Zij vragen hoe deze (met elkaar strijdige) belangen in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen tot een consistent geheel worden gebracht. Evenals deze leden vind ik het van belang dat tussen deze belangen een balans wordt gevonden. Een gevangenisstraf moet zo worden ingevuld dat de gedetineerde zo goed mogelijk wordt voorbereid op zijn terugkeer in de maatschappij. Dat is niet alleen in het belang van de individuele gedetineerde, maar in dat van de samenleving als geheel, omdat een succesvolle terugkeer bijdraagt aan het voorkomen van recidive. Tegelijkertijd moet recht worden gedaan aan de gerechtvaardigde belangen van slachtoffers. Dit wetsvoorstel bevat daarom voorstellen tot verbetering ten aanzien van beide door deze leden genoemde aspecten. Ik benoem op deze plek ook graag dat bij het verlenen van externe vrijheden naast de belangen van slachtoffers ook altijd wordt betrokken of er risico is voor de veiligheid van de samenleving in het algemeen. Om de stapsgewijze voorbereiding van gedetineerden op hun terugkeer in de maatschappij beter vorm te geven, wordt hiermee vanaf de aanvang van de detentie gestart. Het startpunt wordt gevormd door de screening

en het opstellen van een persoonlijk D&R-plan, waarbij in kaart wordt gebracht welke inspanningen, interventies en begeleiding nodig zijn om de vijf basisvoorwaarden op orde te brengen. Gedetineerden groeien daarbij stapsgewijs toe naar meer vrijheden. Aanvankelijk gaat het om meer vrijheden binnen de inrichting (interne vrijheden), en tegen het einde van de detentie ook om vrijheden buiten de inrichting (externe vrijheden). De persoonsgerichte benadering, met als doel het bereiken van gedragsverandering, staat centraal. Met dit wetsvoorstel wordt deze persoonsgerichte benadering van een wettelijke grondslag voorzien. De gedetineerde wordt daarbij – waar nodig – ondersteund en begeleid. Ook wordt nauwer samengewerkt met partners als de gemeente en de reclassering. In dit wetsvoorstel is hiertoe voorzien in een wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling tussen DJI, gemeente en reclassering over de vijf basisvoorwaarden, evenals in een grondslag voor het toelaten van hulpinstanties tot de inrichting.

Met name wanneer externe vrijheden aan de orde zijn, spelen de gerechtvaardigde belangen van slachtoffers en de samenleving een rol. Die gerechtvaardigde belangen vergen allereerst dat recht wordt gedaan aan het karakter van de gevangenisstraf (vergelding, herstel van de rechtsorde) en de kern van die straf (fysieke vrijheidsbeneming). Daarmee laat zich niet verenigen dat externe vrijheden als vanzelfsprekend worden beschouwd en vrijblijvend worden toegekend, noch dat die vrijheden al vroeg in de straf aan de orde kunnen zijn. Voor de legitimatie en geloofwaardigheid van de tenuitvoerlegging – en van de toekenning van externe vrijheden in het bijzonder – is het van belang dat de toekenning van externe vrijheden daadwerkelijk in het teken staat van de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. De voorgestelde beperking van de mogelijkheden om externe vrijheden toe te kennen tot het einde van de detentie, de koppeling van het verlot aan een concreet re-integratiedoel en de persoonsgerichte benadering, zijn daarom zowel van belang voor een betere voorbereiding op de terugkeer in de samenleving als voor de aanvaardbaarheid en geloofwaardigheid van het stelsel voor slachtoffers en de samenleving.

Voor slachtoffers is niet alleen van belang dat recht wordt gedaan aan het karakter van de gevangenisstraf, maar ook dat bij de toekenning van externe vrijheden rekening wordt gehouden met hun belangen. Die belangen vergen allereerst dat risico's worden beperkt en beheerst. In gevallen waarin risico's te groot zijn voor het slachtoffer of de samenleving in het algemeen, wordt afgezien van het toekennen van vrijheden. De beschermingsbehoeften van slachtoffers kunnen daarnaast vergen dat bijzondere voorwaarden, zoals een contact- of locatieverbod, worden opgelegd, om zo bijvoorbeeld te voorkomen dat het slachtoffer onnodig met de verdachte wordt geconfronteerd of door hem wordt benaderd. Door middel van oplegging van bijzondere voorwaarden, kan de gedetineerde in de gelegenheid worden gesteld via externe vrijheden stapsgewijs toe te werken naar zijn invrijheidstelling, terwijl tegelijkertijd recht kan worden gedaan aan de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer. Naast een beschermingsbehoefte, waarmee rekening dient te worden gehouden, heeft het slachtoffer ook belang bij de vergoeding van de door hem geleden schade door de verdachte. In dit licht maakt dit wetsvoorstel het mogelijk dat aan de verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling de voorwaarde wordt verbonden dat de gedetineerde de toegewezen schadevergoeding aan het slachtoffer voldoet, of een betalingsregeling treft. Door recht te doen aan de opgelegde straf, een zorgvuldige afweging te maken bij de toekenning van vrijheden, en daarbij ook de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer te betrekken, kan een evenwicht worden gevonden tussen het belang om – door toekenning van externe vrijheden – gedetineerden voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving, en het belang van het slachtoffer om te worden beschermd, niet onnodig te worden geconfronteerd met de

pleger van het strafbare feit en zijn schade vergoed te krijgen. Met dit wetsvoorstel ontstaat zo een evenwichtig stelsel waarin recht wordt gedaan aan het karakter van de vrijheidsstraf en de gerechtvaardigde belangen van slachtoffers, terwijl tegelijkertijd het systeem van detentiefasering meer wordt gericht op het leveren van een bijdrage aan een succesvolle terugkeer in de samenleving en zo aan de vermindering van recidive.

Graag verhelder ik in antwoord op een volgende vraag van deze leden dat uit de memorie van toelichting aangehaalde passage dat het verlot nog te veel een automatisme is en te vrijblijvend is, het algemeen en regimesgebonden verlot betreft. Deze constatering ziet dus niet op het incidenteel verlot en de strafonderbreking. Op dit moment kan algemeen verlot worden toegekend nadat een derde deel van het onvoorwaardelijk deel van de straf ten uitvoer is gelegd en het strafrestant nog maximaal een jaar bedraagt. Aan dat verlot is geen concreet re-integratiedoel verbonden. Ook aan het regimesgebonden verlot is geen concreet re-integratiedoel verbonden. Het regimesgebonden verlot wordt toegekend zodra een gedetineerde wordt geplaatst in een inrichting waar het verlot onderdeel is van het regime. Het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam «De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie» (J. uit Beijerse e.a., «De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie», WODC 2018, p. 126–128.), waarnaar deze leden verwijzen, heeft betrekking op de v.i. en niet op de praktijk van de toekenning van verlot. Wel betrekking op de verlotpraktijk heeft het WODC-onderzoek «Het tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlot voor gedetineerden» (Nelissen, Schreurs & Smeets, «Het tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlot voor gedetineerden», WODC 2006.). In dat onderzoek is onder meer geconcludeerd (p. 114–115) dat de bestaande regeling van het verlot te weinig mogelijkheden voor een doelgerichte invulling biedt, dat de vraag wanneer verlot nu precies aan het resocialisatiedoel beantwoordt wellicht vatbaar is voor een nadere uitwerking en dat er behoefte bestaat aan een verlotpraktijk die minder routinematig is en meer de nadruk legt op een vormgeving van het verlot naar de maat van de bijzonderheden van het geval. Met de vervanging van het algemeen en regimesgebonden verlot door het re-integratieverlot, wordt hieraan tegemoetgekomen. Anders dan het algemeen en regimesgebonden verlot, wordt bij het re-integratieverlot gekozen voor een persoonsgerichte benadering en staat dat verlot in het teken van een concreet re-integratiedoel dat is vastgelegd in het D&R-plan.

Deze leden vragen verder hoe vaak in de afgelopen twee jaar verlot is verleend, hoe vaak daaraan voorwaarden werden verbonden en hoe vaak verlot werd geweigerd en op welke gronden. Graag voorzie ik deze leden van de beschikbare gegevens.

In 2017 is ongeveer 35.000 keer en in 2018 ongeveer 30.000 keer verlot verleend. Het gaat dan om incidenteel verlot, algemeen verlot, regimesgebonden verlot en verlot in het kader van een ISD-traject. De voorwaarden die aan het verlot worden verbonden en een eventuele weigering van een verlofaanvraag, worden uitsluitend in het individuele dossier van de gedetineerde vastgelegd. Deze informatie is daardoor niet centraal beschikbaar, zo moet ik deze leden helaas melden.

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier toezicht kan worden gehouden op gedetineerden die niet in aanmerking komen voor v.i. Voor zover deze leden daarmee doelen op gedetineerden die op basis van de duur van hun gevangenisstraf wel in aanmerking kunnen komen voor v.i., maar aan wie geen v.i. wordt verleend, geldt het volgende. Als geen v.i. wordt verleend aan een gedetineerde, zal worden bekeken welke stappen

de gedetineerde zou moeten zetten om alsnog voor v.i. in aanmerking te komen. De inzet is erop gericht om de gedetineerde zo veel mogelijk te motiveren om goed gedrag te laten zien, ook als (nog) geen v.i. wordt verleend, en hem, waar nodig, te ondersteunen. Bekeken wordt of vrijheden verder kunnen worden opgebouwd. Ook re-integratieverlof of een overplaatsing naar een beperkt beveiligde afdeling, van waaruit de gedetineerde buiten de inrichting kan werken, kunnen aan de orde zijn, maar uiteraard uitsluitend als dit geen buitensporig gevaar oplevert voor de samenleving. Een half jaar na de eerste afwijzende beslissing, kan de gedetineerde een verzoek doen om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. De inzet en het gedrag van de gedetineerde in het daaraan voorafgaande half jaar – en de wijze waarop hij in dat half jaar met verleend verlof is omgegaan – worden betrokken bij een nieuwe beslissing over de verlening van v.i. Naar aanleiding van vragen van de leden van de SP-fractie, wordt middels de nota van wijziging voorzien in een tweede mogelijkheid voor de gedetineerde om een tweede verzoek te doen nadat opnieuw een half jaar na de afwijzende beslissing is verstreken. In dat half jaar heeft de gedetineerde kunnen aantonen dat hij alsnog toe is aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Mocht een gedetineerde, ondanks inzet van DJI en andere partijen, zoals de reclassering, blijvend niet in aanmerking komen voor v.i., dan betekent dat overigens niet dat geen sprake is van voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Vanaf de binnenkomst in detentie is het stelsel namelijk erop gericht gedetineerden voor te bereiden op een succesvolle terugkeer. Ook met gedetineerden die niet het gewenste gedrag laten zien, wordt gewerkt aan een veilige terugkeer, door re-integratieactiviteiten in detentie en in het bij de penitentiaire inrichting aanwezige re-integratiecentrum. Ook kan aan deze gedetineerden kort voor het eind van de straf – mits op basis van een risicobeoordeling aanvaardbaar – kortdurend re-integratieverlof worden toegekend om praktische zaken te regelen die nodig zijn om hun terugkeer voor te bereiden.

Net als in de huidige praktijk, kan het voorkomen dat een gedetineerde een veiligheidsrisico blijft vormen. Voor een dergelijk geval zijn er verschillende mogelijkheden om toezicht te houden en de gedetineerde te (blijven) begeleiden na zijn vrijlating. Een eerste mogelijkheid is het tenuitvoerleggen van een in combinatie met een gevangenisstraf opgelegde zelfstandige gedragsbeïnvloedende vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38z Wetboek van Strafrecht (Sr)). De rechter kan bij de last tot tenuitvoerlegging gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden opleggen, waaronder verplichtingen om zich te laten opnemen in een zorginstelling, zich onder behandeling te stellen of deel te nemen aan gedragsinterventies, en vrijheidsbeperkende voorwaarden zoals een vestigingsverbod (artikel 38ab Sr). Een tweede mogelijkheid kan aan de orde zijn als een gevaar van iemand uitgaat dat voortvloeit uit een psychische stoornis. Dan is een rechterlijke machtiging tot gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis mogelijk. Op grond van artikel 2.5 van de Wet forensische zorg (Wfz) treft de zorgaanbieder zes weken voor afloop van de justitiële titel voorbereidingen voor aansluitende zorg, indien de zorgverlener of de behandelaar van oordeel is dat na afloop van de justitiële titel verdere zorg nodig is. Bij voorkeur gaat het om vrijwillige aansluitende zorg, maar het kan ook betekenen dat de zorgaanbieder zich tot het OM moet wenden voor het indienen van een verzoek tot een zorgmachtiging op grond van de Wet verplichte ggz. Op grond van artikel 37 Sr in combinatie met artikel 2.3 Wfz kan dit verzoek ook bij de strafrechter worden ingediend. Verder wordt ervoor gezorgd dat de gemeente op de hoogte is wanneer iemand terugkeert naar de gemeente, met het oog op het verlenen van nazorg en ondersteuning na afloop van de detentie. Bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven kan gebruik worden gemaakt van de zogenoemde BIJ-regeling. Via de Bestuurlijk Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ) kunnen gemeenten een melding krijgen

over onherroepelijk veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, met het oog op het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Gemeenten kunnen vrijwillig deelnemen aan deze regeling. In mijn brief van 28 maart 2019 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2018/19, 33 628, nr. 44) heb ik toegezegd deze regeling te zullen verbeteren. Ik wil de regeling uitbreiden naar alle gemeenten. Daarnaast zal de regeling worden verbeterd bij meer verschillende soorten vrijheden een melding af te geven. In de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat, kom ik met een aanvulling hierop. In de nota van wijziging is een verplichting opgenomen (zie het voorgestelde artikel 18b Pbw) voor DJI, de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister van Justitie en Veiligheid, gemeente, reclassering, OM en politie om elkaar gegevens te verstrekken wanneer het risico aanwezig wordt geacht dat de gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal plegen. Dit stelt de verschillende betrokken organisaties in de gelegenheid om maatregelen te nemen om de samenleving hiertegen te beschermen. Wanneer het risicoprofiel van de betrokkene hiertoe aanleiding geeft, vindt na afloop van de door de rechter opgelegde straf, monitoring door het veiligheidshuis en de politie plaats.

3. Adviezen

3.1 Algemeen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een overzicht, althans zo begrijp ik hen, van het aantal ex-gedetineerden aan wie v.i. was verleend, die na afloop van de v.i.-periode zijn gerecidiveerd. Helaas blijkt uit navraag bij het WODC dat recidivecijfers ten aanzien van deze specifieke doelgroep niet beschikbaar zijn. Uit wel beschikbare cijfers van het WODC blijkt dat in de periode 2004 tot 2013 de voor achtergrondkenmerken gecorrigeerde tweejarige recidive onder ex-gedetineerden is gedaald van 51,7% naar 45,3% (Rapport «Recidive onder justitiabelen in Nederland, een verslag over de periode 2004 tot en met 2016», WODC Factsheet 2017-5.). Het aandeel van gedetineerden met een v.i.-waardige straf in deze cijfers is echter beperkt aangezien slechts een beperkte groep gedetineerden veroordeeld is tot een gevangenisstraf van langer dan één jaar. Het gaat in bovengenoemde recidivecijfers om minder dan 10% van de totale groep ex-gedetineerden.

Deze leden vragen naar verergerde psychische gevolgen van detentie en een betekenisvolle begeleiding. Zij willen weten wat de rol van het D&R-plan hierbij is en of het huidige aanbod van psychische zorg volstaat. Mijn antwoord op deze vragen luidt als volgt.

Alle gedetineerden worden bij binnenkomst in een penitentiaire inrichting gescreend. In de Inkomsten, Screening en Selectieprocedure (ISS) komt meer aandacht voor eventuele beperkingen van gedetineerden. Bij een vermoeden van specifieke problematiek zal worden gebruikgemaakt van aanvullende screeningsmethodieken. Onderdeel van de screening is een intake bij de medische dienst, waarbij ook wordt gevraagd en gekeken naar aanwezige psychiatrische problematiek. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om ook gegevens bij de gemeente en de reclassering op te vragen. Met toestemming van de gedetineerde kan ook informatie bij reguliere zorgaanbieders worden opgevraagd. De screening en de verkregen gegevens geven inzicht in de problematiek, behoeften en mogelijkheden van de gedetineerde en vormen daarmee de basis voor het D&R-plan. In het D&R-plan wordt ook aandacht besteed aan de zorg die de gedetineerde nodig heeft. In de inrichtingen wordt basiszorg geleverd door inrichtingspsychologen, psychiaters en de medische dienst. Als de problematiek van een gedetineerde de mogelijkheden van deze basiszorg overstijgt, kan een gedetineerde worden geleid naar forensische zorg. Dit

kan ambulante of klinische zorg binnen het gevangeniswezen zijn of – als de benodigde zorg niet binnen het gevangeniswezen kan worden geleverd – bij klinieken buiten de muren, zoals een forensisch psychiatrische kliniek. Om te borgen dat het forensische zorgaanbod aansluit bij de zorgvraag van gedetineerden met een psychiatrische stoornis, verslaving en/of verstandelijke beperking vraagt DJI jaarlijks de zorgbehoefte uit bij de betrokken partijen, inclusief de penitentiaire inrichtingen. Aan de hand van deze opbrengst (wat is nodig) koopt DJI forensische zorg in. Door periodiek aan te besteden kan worden aangesloten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast werken zorgaanbieders gezamenlijk aan kwaliteit onder de noemer van het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie en het Kwaliteitsprogramma Forensische zorg. Met de sector (Federatie Opvang, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland en GGZ Nederland) is de Meerjarenovereenkomst Forensische Zorg 2018–2021 gesloten. In een Taskforce Forensische Zorg wordt onder leiding van een onafhankelijk voorzitter vervolg gegeven aan de in deze overeenkomst opgenomen afspraken die bijdragen aan de kwaliteit en veiligheid van de forensische zorg voor patiënten, cliënten, medewerkers en voor de maatschappij. Ik voel mij geroepen ook op deze plek te benadrukken dat bij een overplaatsing naar een zorginstelling de veiligheid van de samenleving altijd voorop staat, ook bij vanuit de zorg te verlenen vrijheden. Bij uitplaatsing op grond van artikel 15, vijfde lid, Pbw naar een psychiatrisch ziekenhuis, zullen externe vrijheden niet aan de orde zijn. Gedetineerden die op grond van artikel 43, derde lid, Pbw worden uitgeplaatst naar een instelling voor forensische zorg, kunnen niet eerder in aanmerking komen voor externe vrijheden dan gedetineerden die in een penitentiaire inrichting verblijven. Zie mijn brief van 28 maart 2019 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2018/19, 33 628, nr. 44).

3.2 Advies College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling het advies van het openbaar ministerie bij het wetsvoorstel gelezen. Het verheugt hen dat het OM in het algemeen positief tegenover het wetsvoorstel staat. Ik voldoe graag aan het verzoek van deze leden om uiteen te zetten hoe ik opvolging heb gegeven aan het advies. Een aantal onderwerpen uit het advies van het OM wordt verderop in deze nota naar aanleiding van het verslag besproken, naar aanleiding van vragen die daarover zijn gesteld door verschillende fracties. Ik veroorloof mij hier om naar mijn reactie op die vragen te verwijzen. Ik zal hier daarom alleen ingaan op een aantal aanbevelingen uit het advies van het OM waarover als zodanig in het verslag van uw Kamer geen vragen zijn gesteld. Dit betreft onder meer dat het OM in zijn advies kenbaar maakt veel te verwachten van een adviescollege, dat het OM zou kunnen adviseren ten behoeve van de v.i.-beslissing en de te stellen bijzondere voorwaarden. Het OM wijst erop dat dit adviescollege mede dienstbaar kan zijn aan een succesvolle verbinding tussen de detentiefase en de v.i. en het is daarmee volgens het OM een factor van belang voor het welslagen van de uitvoering van het wetsvoorstel. Een dergelijk adviescollege zal worden ingesteld door het OM. Dit is in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. Het adviescollege zal opereren onder coördinatie van het OM en zal – naast een lid of leden van het OM – bestaan uit een aantal onafhankelijke (gedrags)deskundigen. Het adviescollege zal het OM adviseren in zware en complexe zaken. Het OM geeft verder in zijn advies aan geen overwegende bezwaren te hebben tegen het maximeren van de v.i. termijn op twee jaar. In veel gevallen zal die termijn voldoende zijn om te resocialiseren. Het OM wijst ook op de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd. Het OM geeft evenwel aan een nadere onderbouwing van de termijn van twee jaar te missen. De memorie van toelichting is hierop na de consultatie aangevuld. Op dit punt uit het wetsvoorstel zal hierna nog

uitgebreid worden ingegaan in reactie op de vragen van verschillende fracties. Voorts wijst het OM erop dat in de regeling (zoals opgenomen in de consultatieversie) – anders dan in de huidige regeling – niet is opgenomen dat bij het schenden van de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden niet wordt overgegaan tot herroeping van de v.i., wanneer kan worden volstaan met een waarschuwing of het wijzigen van de voorwaarden. Deze mogelijkheid zou het OM evenwel graag behouden zien. Naar aanleiding van deze aanbeveling is het wetsvoorstel aangepast; er is een vierde lid toegevoegd aan artikel 15e Sr, waarin is opgenomen dat het OM kan afzien van de herroeping, maar slechts in die gevallen waarin naar zijn oordeel met het wijzigen van de voorwaarden of met een waarschuwing kan worden volstaan. Als laatste punt uit het door het OM gegeven advies noem ik hier dat door het OM wordt aanbevolen om de behandeling van de bezwaarschriften in verband met v.i.-beslissingen te beleggen bij de penitentiaire kamer van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, met andere woorden om een concentratiebepaling aan het wetsvoorstel toe te voegen. In de memorie van toelichting is tot uitdrukking gebracht dat naar aanleiding van dit advies – evenals het advies van de RSJ – in overleg is getreden met het OM en de rechtspraak. Wettelijke concentratie van categorieën zaken heeft namelijk naast voordelen ook zwaarwegende nadelen, op grond waarvan als uitgangspunt wordt gehanteerd dat gerechten alle zaken behandelen en dat slechts in uitzonderlijke gevallen tot wettelijke concentratie wordt overgegaan. Uit dit overleg is naar voren gekomen dat de door het OM ervaren knelpunten ook op een andere manier dan door middel van concentratie kunnen worden weggenomen. Door in te zetten op het bevorderen van kennis en kennisdeling, zowel binnen de rechtspraak en het OM als tussen deze organisaties, in combinatie met een vorm van specialisatie binnen de gerechten en de parketten, wordt bewerkstelligd dat v.i.-zaken worden behandeld door professionals met de benodigde kennis van de bijzonderheden van de v.i.-procedure die bovendien voldoende ervaring kunnen opdoen met deze categorie zaken.

De leden van de fracties van de VVD, D66 en de SGP wijzen erop dat dit wetsvoorstel in combinatie met de herziene regeling omtrent de levenslange gevangenisstraf in theorie tot gevolg kan hebben dat iemand die een levenslange gevangenisstraf heeft opgelegd gekregen een jaar eerder – te weten na 27 jaar – vrij kan komen dan iemand die een tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar heeft opgelegd gekregen en twee jaar voor het einde van die straf voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. In antwoord op deze vraag merk ik op dat een wetsvoorstel in voorbereiding is waarin de Gratielwet wordt gewijzigd, mede in verband met de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Ik zal het door de leden van voornoemde fracties genoemde punt daarbij betrekken. Ik kan de leden van de VVD-fractie bevestigen dat met dit wetsvoorstel – overeenkomstig het advies van het OM – aan de opsomming van bijzondere voorwaarden in het derde lid van artikel 15a Sr een aantal voorwaarden wordt toegevoegd, zodat de lijst van voorwaarden meer in lijn wordt gebracht met de lijst zoals die in de regeling van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) is opgenomen (artikel 38ab, tweede lid, Sr). Het betreft een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te vestigen, een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten, een beperking van het recht om Nederland te verlaten en het geheel of gedeeltelijk vergoeden van de door het strafbare feit veroorzaakte schade. Met de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat, wordt hieraan nog toegevoegd de voorwaarde dat de veroordeelde dient te verhuizen uit een bepaald gebied («verhuisplicht», vgl. artikel 38ab, tweede lid, onder n). Deze voorwaarde betreft een

verbijzondering van het verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden.

Ook is het advies van het OM overgenomen, zo beantwoord ik de vraag van de leden van de VVD-fractie, om het met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) geregelde hoger beroep niet open te stellen tegen de rechterlijke beslissing op het bezwaarschrift tegen de beslissing van het openbaar ministerie om de v.i. te herroepen. Op basis van de huidige wetgeving is het de rechter die – op vordering van het OM – kan beslissen tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Tegen die beslissing kan op grond van de Wet USB beroep worden ingesteld. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de bevoegdheid tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling aan het OM in plaats van aan de rechter toe te kennen. Tegen die OM-beslissing kan vervolgens een bezwaarschrift worden ingediend bij de rechtbank. Tegen de beslissing op dit bezwaarschrift door de rechtbank staat geen gewoon rechtsmiddel open, maar kan wel cassatie in het belang der wet worden ingesteld. Het OM vraagt aandacht voor de beroepsmogelijkheid in de Wet USB en adviseert om een voorziening te treffen waardoor buiten twijfel wordt gesteld dat onder het nieuwe recht tegen de beslissing op het bezwaarschrift niet het in de Wet USB geregelde beroep als rechtsmiddel openstaat. In de samenloopbepalingen die met de nota van wijziging – die gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag bij uw Kamer wordt ingediend – aan het wetsvoorstel worden toegevoegd, wordt geregeld dat de hier bedoelde bepaling uit de Wet USB na aanvaarding en inwerkingtreding van deze wet komt te vervallen (zie onderdeel D, artikel IVa, eerste lid, onderdeel C, onder 9, en tweede lid, onderdeel K).

3.3 Advies CJIB

Het doet mij deugd dat de leden van de VVD-fractie het voorstel steunen om een gedetineerde niet meer van rechtswege aanspraak te laten maken op voorwaardelijke invrijheidstelling, maar voortaan per gedetineerde een persoonsgerichte afweging te maken. Graag voldoe ik aan hun verzoek om de stelling van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) dat deze wijziging slechts «een duidelijke codificatie van de bestaande praktijk» is van een reactie te voorzien.

De huidige toepassing van de v.i. wordt al gekenmerkt door een ontwikkeling naar meer maatwerk en een meer persoonsgerichte aanpak. Door het voorstel om de v.i. niet langer van rechtswege te verlenen, maar bij de toekenning van v.i. voor iedere individuele gedetineerde een specifieke afweging te maken, wordt die ontwikkeling bestendig én verder uitgebouwd. Een verschil tussen de huidige situatie en het voorgestelde systeem is dat v.i. niet meer van rechtswege wordt verleend, maar dat de veroordeelde aan bepaalde vereisten moet voldoen om in aanmerking te komen voor v.i. Dit betekent dat onder het nieuwe regime in beginsel de hele door de rechter opgelegde straf dient te worden uitgezeten, tenzij de veroordeelde zich kwalificeert voor voorwaardelijke invrijheidstelling, terwijl onder het huidige regime de veroordeelde in beginsel voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, tenzij de rechter op vordering van het OM beslist dat de v.i. wordt uitgesteld of achterwege moet blijven.

Binnen het huidige wettelijke systeem zijn alleen het vorderen van uitstel of afstel en het stellen van bijzondere voorwaarden individuele beslismomenten. Door van het (niet) toekennen van de v.i. een op zichzelf staand beslismoment te maken, wordt beter verankerd dat voor iedere gedetineerde een individuele afweging en beslissing plaatsvindt waarin de vraag centraal staat of deze gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid kan en mag worden gesteld en onder welke voorwaarden. Zo kan het wettelijk systeem de persoonsgerichte benadering beter faciliteren. Door af te stappen van limitatief in de wet opgesomde gronden voor het af- of

uitstellen van de v.i. – zoals nu het geval is – en te kiezen voor een systeem waarbij gebaseerd op enkele criteria een beslissing wordt genomen, ontstaat meer ruimte voor maatwerk. Een belangrijke meerwaarde van deze aanpassing is bovendien dat niet slechts de afwezigheid van wangedrag, maar juist de aanwezigheid van gewenst, constructief gedrag en het meewerken aan de eigen re-integratie een belangrijke rol gaan spelen bij de verlening en invulling van een voorwaardelijke invrijheidstelling. De nadruk verschuift hiermee van het zich onthouden van onacceptabel gedrag naar het zichtbaar tonen van inzet om gedrag te veranderen en naar vermogen verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen toekomst. Het wetsvoorstel bouwt dus voort op elementen die nu al belangrijke uitgangspunten vormen bij de tenuitvoerlegging van straffen.

3.4 Advies TBS-Nederland

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over gedetineerden aan wie naast een gevangenisstraf ook de maatregel van ter beschikking stelling met verpleging van overheidswege (hierna: tbs-maatregel) is opgelegd. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.

Aan verdachten ten aanzien van wie is vastgesteld dat bij hen tijdens het begaan van het feit een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens bestond, kan een tbs-maatregel worden opgelegd. Wanneer iemand verminderd toerekeningsvatbaar is, kan de tbs-maatregel worden gecombineerd met een gevangenisstraf («combinatievonnis»). Het kan daarbij ook gaan om een combinatie van een tbs-maatregel met een lange gevangenisstraf. Het is aan de strafrechter om te bepalen welke straf in het concrete geval is aangewezen en dus ook om een afweging te maken ten aanzien van de duur van de opgelegde gevangenisstraf. Als de rechter een gevangenisstraf heeft opgelegd, moet ook recht worden gedaan aan die straf. In de regel betekent dit dat de gedetineerde in een penitentiaire inrichting verblijft tot aan de v.i.-datum (zie artikel 42, eerste lid, Penitentiaire maatregel).

Van 1997 tot 2010 gold als uitgangspunt dat een gedetineerde aan wie tevens de tbs-maatregel was opgelegd al eerder dan de v.i.-datum in aanmerking kon komen voor overplaatsing naar een tbs-instelling, namelijk nadat hij een derde deel van de opgelegde gevangenisstraf had uitgezeten. Deze zogeheten «Fokkensregeling» werd in 2010 om meerdere redenen afgeschaft. Een eerste reden was dat aan een tbs-gestelde met een combinatievonnis tot aan de datum van de voorwaardelijk invrijheidstelling geen verlof kon worden verleend. Dit beperkte de behandeling die in het kader van de tbs wordt geboden. Een tweede reden was dat met de oprichting van de penitentiaire psychiatrische centra (PPC's) inmiddels ook de mogelijkheid bestond om psychische zorg in detentie te bieden. Daarmee kon worden tegemoetgekomen aan de ratio achter de Fokkensregeling, namelijk het tijdig kunnen starten met een behandeling. Een derde reden was de stelselherziening van de forensische zorg, waarmee de instandhouding van de Fokkensregeling niet in overeenstemming was. De Fokkensregeling zou niet in lijn zijn met de uniformering in het plaatsingsbeleid die met de stelselherziening wordt nagestreefd, waarbij met inachtneming van de strafrechtelijke titel geplaatst wordt vanuit de zorgbehoefte van betrokkene en het beveiligingsniveau dat bij de strafrechtelijke titel en de beveiliging van de samenleving past. Een laatste reden vormde het vergeldingsdoel van de vrijheidsstraf in samenhang met de tenuitvoerlegging daarvan. Op basis van de Fokkensregeling werden gedetineerden overgeplaatst die anders nog jaren gedetineerd zouden zijn. Er was sprake van een onevenredig voordeel van langgestraften ten opzichte van kort(er)gestraften, omdat langgestraften onevenredig voordeel hebben van toepassing van de Fokkensregeling.

Ook zou onvoldoende recht worden gedaan aan de opgelegde gevangenisstraf, waarmee de rechter uitdrukking had gegeven aan de geschoktheid van de samenleving. De regeling werd afgeschaft in augustus 2010, maar werd eerder al, met ingang van 10 november 2009, bevroren door de toenmalig Staatssecretaris van Justitie, na overleg met de Tweede Kamer. Aanleiding vormde een zaak van een veroordeelde tot een lange gevangenisstraf en tbs wegens meerdere levensdelicten, die een verzoek indiende om – al vroeg in zijn straf – overgeplaatst te worden naar een tbs-instelling op grond van de Fokkensregeling (zie Handelingen II 2009/10, nr. 21, p. 1746–1747 en Kamerstukken II 2009/10, 29 452, nr. 123).

Uit deze overwegingen blijkt dat aan het – als uitgangspunt – hanteren van een eerder moment dan de v.i.-datum als datum om een gedetineerde met een combivonnis over te plaatsen naar een tbs-instelling belangrijke nadelen kleven. Op grond daarvan wil ik dan ook niet naar die situatie terugkeren. Dat is ook niet nodig omdat het mogelijk is een gedetineerde eerder over te plaatsen dan de v.i.-datum in gevallen waarin daartoe een noodzaak blijkt te bestaan. Deze mogelijkheden licht ik graag kort toe. Een eerste mogelijkheid om van de hoofdregel af te wijken, is het geval waarin de rechter die het combinatievonnis wijst, in dat vonnis een advies opneemt over het moment waarop de veroordeelde zou moeten worden overgeplaatst naar een tbs-instelling (artikel 37b, tweede lid, Sr). In navolging van dit advies kan de Minister voor Rechtsbescherming beslissen om de gedetineerde eerder over te plaatsen naar de tbs-instelling (artikel 42, tweede lid, onder c, Penitentiaire maatregel). Een tweede mogelijke reden om de gedetineerde eerder over te plaatsen naar een tbs-instelling kan zijn gelegen in de leeftijd van de gedetineerde. Wanneer de gedetineerde jonger is dan 23 jaar kan eerdere overplaatsing naar een tbs-instelling dan de v.i.-datum noodzakelijk zijn met het oog op zijn ontwikkeling (artikel 42, tweede lid, onder b, Penitentiaire maatregel). Een derde mogelijkheid om de gedetineerde eerder over te plaatsen bestaat als er dringende medische redenen zijn die een eerdere overplaatsing noodzakelijk maken (artikel 42, tweede lid, onder a, Penitentiaire maatregel). In gevallen waarin het noodzakelijk is om al eerder met de behandeling te starten – en die behandeling niet in de PPC's kan worden geboden –, zo meld ik deze leden, is het dus mogelijk de gedetineerde eerder over te plaatsen naar de tbs-instelling. Bij gedetineerden met een «combivonnis» wordt zo snel mogelijk na het onherroepelijk worden van de veroordeling, en vervolgens jaarlijks beoordeeld of een (eerdere) overplaatsing noodzakelijk is (artikel 13, tweede lid, Sr in combinatie met artikel 44 Penitentiaire maatregel). Ten behoeve van het jaarlijkse advies door de directeur van de inrichting aan de Minister, die over de overplaatsing beslist (artikel 29 Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog), wordt altijd een risicobeoordeling uitgevoerd.

Door de mogelijkheid om al tijdens de detentie te starten met een behandeling (in de PPC's en door inkoop van ambulante zorg die in detentie wordt aangeboden), in combinatie met de jaarlijkse beoordeling of (eerdere) overplaatsing naar een tbs-instelling medisch noodzakelijk is, kan zowel recht worden gedaan aan de in het combinatievonnis opgelegde gevangenisstraf als worden gewaarborgd dat veroordeelden tijdig de behandeling krijgen die zij nodig hebben.

Deze leden vragen naar de aanbevelingen die de Taskforce behandelduur tbs in 2014 heeft gedaan. Ten aanzien van de combinatievonnissen werden drie aanbevelingen gedaan (zie het rapport «Taskforce behandelduur tbs. Bevindingen en aanbevelingen», december 2014, p. 20). Twee van deze aanbevelingen waren gericht aan de rechterlijke macht, namelijk de aanbeveling om terughoudend te zijn met het naast de tbs-maatregel opleggen van een lange gevangenisstraf en de aanbeveling om in combinatievonnissen te adviseren eerder met een tbs-behandeling te

starten als dat in de specifieke omstandigheden de beste weg is. Deze laatste aanbeveling lijkt te zien op het gebruikmaken van artikel 37b, tweede lid, Sr, op grond waarvan de rechter in zijn uitspraak de Minister kan adviseren de betrokkene eerder dan de v.i.-datum over te plaatsen naar een tbs-instelling. Ik ging op deze mogelijkheid hiervoor al in. Een derde aanbeveling was om gedetineerden tijdens de detentie beter voor te bereiden op en te motiveren voor de behandeling in de tbs-instelling, bijvoorbeeld in een PPC. In navolging van deze aanbeveling is een PPC-afdeling ingericht voor gedetineerden aan wie ook een onherroepelijke tbs-maatregel is opgelegd. Hier worden gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode – de laatste zes tot twaalf maanden – gericht voorbereid op en gemotiveerd voor de nog te ondergaan tbs-behandeling. Daarbij worden de toekomstige tbs-instelling en het sociaal netwerk zo mogelijk betrokken.

Met betrekking tot de capaciteit bij Forensisch Psychiatrische Centra (FPC's), waarnaar deze leden vragen, wijs ik erop dat het aantal gevallen waarin een tbs-maatregel met dwangverpleging wordt gecombineerd met een lange gevangenisstraf (een straf van meer dan zes jaar) klein is. In 2018 was hiervan slechts acht keer sprake. Er bestaat geen aanleiding om aan te nemen dat hierin met aanvaarding en inwerkingtreding van deze wet significante wijzigingen optreden. Dit wetsvoorstel brengt immers geen wijzigingen aan in de voorwaarden waaronder tbs met dwangverpleging kan worden opgelegd.

4. Uitgangspunten

De leden van de VVD-fractie merken op tevreden te zijn dat in de memorie van toelichting staat dat recht moet worden gedaan aan de belangen van de samenleving en van slachtoffers. Zij vragen nogmaals in te gaan op de wijze waarop met dit wetsvoorstel aan de belangen van slachtoffers wordt tegemoetgekomen.

Zoals ook in mijn visie «Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen» is uiteengezet, dient de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen een dubbel doel: vergelding en het verminderen van recidive. Het vergeldingsaspect van de straf is ook belangrijk om genoegdoening te bieden aan slachtoffers en de samenleving, die immers een passende reactie op het aangerichte kwaad verwachten. Wanneer veroordeelden geruime tijd voor het einde van de straf vergaande vrijheden krijgen, tast dat de kern van de gevangenisstraf, de fysieke vrijheidsbeneming, aan. Dat ondermijnt het rechtvaardigheidsgevoel bij slachtoffers en de samenleving en tast de geloofwaardigheid en inzichtelijkheid van de tenuitvoerlegging aan. De voorstellen waardoor een groter deel van een (langdurige) gevangenisstraf daadwerkelijk in de gevangenis wordt doorgebracht, dragen eraan bij dat een betere balans wordt gevonden tussen de twee doelen – vergelding en het verminderen van recidive – en dragen zo bij aan de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel en het rechtvaardigheidsgevoel bij slachtoffers en de samenleving als geheel.

Een tweede wijze waarop meer recht wordt gedaan aan de belangen van slachtoffers is dat die belangen uitdrukkelijker een plaats krijgen bij beslissingen over het verlenen van externe vrijheden (verlof, penitentiair programma, v.i.), in het bijzonder ten aanzien van de vormgeving van het verlof en de op te leggen bijzondere voorwaarden. Daarbij is uitvoering gegeven aan de motie-Van Toorenburg/Van Oosten (Kamerstukken II 2017/18, 33 552, nr. 39). In deze motie wordt de regering verzocht te onderzoeken of en zo ja hoe ervaringen uit het buitenland, zoals Canada, kunnen worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van het spreekrecht van slachtoffers in Nederland. Mede gebaseerd op buitenlandse ervaringen, waaronder die van Canada, is ervoor gekozen het belang van slachtoffers in de wet als één van de criteria op te nemen voor

de beslissing over het toekennen van v.i. Om rekening te kunnen houden met het slachtofferbelang wordt het slachtoffer – in gevallen waarin hij of zij heeft aangegeven te willen worden geraadpleegd – in de gelegenheid gesteld zich schriftelijk uit te laten over het opleggen van bijzondere voorwaarden. Bij spreekrechtwaardige delicten wordt het slachtoffer ook in de gelegenheid gesteld om mondeling zijn beschermingsbehoeften kenbaar te maken. Daarnaast zal het OM in zware en complexe zaken ten behoeve van de beslissing over de verlening van v.i. en de daarbij te stellen voorwaarden worden ondersteund door een multidisciplinair adviescollege.

Niet alleen de beschermingsbehoefte van het slachtoffer speelt bij beslissingen over het verlenen van externe vrijheden een rol, maar ook diens belang om zijn schade vergoed te krijgen door de verdachte. Bij de beslissing tot het verlenen van externe vrijheden zal daarom ook worden gekeken naar de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden. Hierbij zij wel opgemerkt dat veel gedetineerden schulden hebben en in detentie zeer beperkte mogelijkheden hebben om een inkomen te genereren. Het niet kunnen betalen mag in dit licht in beginsel geen reden zijn om geen externe vrijheden te verlenen. Juist na de toekenning van externe vrijheden – in het bijzonder bij deelname aan het penitentiair programma en tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling – zijn er immers mogelijkheden om inkomen te genereren en zo de schadevergoeding te betalen. Het betalen van de schadevergoeding of het treffen van een betalingsregeling kan in dergelijke gevallen, overeenkomstig de motie-Van Oosten/Van Toorenburg (Kamerstukken II 2017/18, 28 719, nr. 107), als bijzondere voorwaarde worden opgelegd. Deze mogelijkheid wordt met dit wetsvoorstel aan artikel 15a Sr toegevoegd (zie artikel II, onder B). Op basis van individuele besluitvorming zal steeds worden bekeken welke mogelijkheden er in het concrete geval zijn om binnen de kaders van de toepassing van externe vrijheden rekening te houden met het betalen van schadevergoeding en het treffen van een betalingsregeling. Ook op deze wijze kan recht worden gedaan aan belangen van slachtoffers.

De leden van de VVD-fractie vragen mij om in te gaan op het boek «Een kleine biografie van het straffen» van prof. mr. M. Otte, waarin wordt gepleit voor nieuwe aandacht voor klassiek en proportioneel straffen, evenals voor een zinvolle invulling van de detentie. Ik zie dit boek als een bijdrage aan de wetenschappelijke en maatschappelijke discussie over hoe het vergeldende aspect van straffen en het voorbereiden van gedetineerden op hun terugkeer in de samenleving met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. Zoals ik ook in de visie «Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen» heb uiteengezet, kom ik met voorstellen, waaronder dit wetsvoorstel, om beide aspecten te verbeteren en om een betere balans hiertussen te vinden. Deze leden hebben mij gevraagd in te gaan op een specifieke passage (op pagina 123), waarin wordt gepleit voor een versteviging van de positie van de reclassering bij de v.i. en wordt aanbevolen een onderzoek in te stellen naar het toevoegen van een permanente *probation of parole*-achtige reclasserder aan elk parket van het OM. Ik zie – net als prof. mr. Otte – een belangrijke rol voor de reclassering weggelegd, zowel bij het begeleiden van en toezicht houden op gedetineerden, als bij de advisering over de v.i. De reclassering heeft een belangrijke rol bij het werken aan een veilige en verantwoorde toekomst voor veroordeelden buiten de gevangensmuren. Daarom wordt de reclassering steviger gepositioneerd binnen het gevangeniswezen. De reclassering wordt reeds bij aanvang van de detentie betrokken, vanaf het opstellen van het D&R-plan. Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging, waarin ter aanvulling is opgenomen dat ook met de reclassering

gegevens kunnen worden uitgewisseld ten behoeve van het opstellen van het D&R-plan. Ook zal de reclassering fysiek aanwezig zijn in de inrichting. Artikel 43 van de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw) biedt hiervoor een basis. Om invulling te kunnen geven aan deze aanvullende inzet van de reclassering in detentie zijn de komende drie jaren extra middelen beschikbaar gesteld. Tijdens die periode wordt in beeld gebracht hoe de reclasseringsinzet precies wordt ingevuld. Zo onderzoeken DJI en de reclassering voor welke gedetineerden de specifieke deskundigheid van de reclassering meerwaarde heeft. Op deze wijze komt (meer) zicht op de structurele capaciteit die hiervoor nodig is.

Versterking van de aanwezigheid van de reclassering in de inrichtingen draagt ook bij aan de kwaliteit van de advisering over de v.i. Door uitbreiding van fysieke aanwezigheid van reclasseringswerkers in inrichtingen vindt immers betere afstemming met DJI plaats en kunnen kansen voor re-integratie vroegtijdig in beeld worden gebracht en benut. De aanwezigheid levert ook een scherper beeld op bij de reclassering over de gedetineerde en hetgeen in het kader van een (eventuele) v.i. nodig is. Waar het gaat om de beslissing over de v.i., worden naast het advies van de reclassering ook andere adviezen betrokken, zoals het advies van de directeur van de inrichting waar de gedetineerde verblijft. Daarnaast zal het openbaar ministerie een adviescollege instellen. Dat adviescollege zal opereren onder coördinatie van het openbaar ministerie en zal – naast uit een lid of leden van het openbaar ministerie – bestaan uit een aantal (gedrags)deskundigen. Het adviescollege kan advies uitbrengen in zware en complexe zaken over zowel de toekenning van de v.i. als de eventueel hieraan te verbinden bijzondere voorwaarden en kan zo bijdragen aan een zorgvuldige besluitvorming in complexere gevallen. Deze maatregelen zijn tot stand gekomen in nauw overleg met de betrokken partners. Ik heb er vertrouwen in dat de maatregelen tezamen bijdragen aan een stevigere positie van de reclassering en aan de kwaliteit van de besluitvorming. Met het hierboven genoemde onderzoek van DJI en de reclassering naar de noodzakelijke specifieke deskundigheid en het maatwerk dat met de adviescommissie kan worden bereikt, zie ik geen aanleiding voor aanvullend onderzoek.

De leden van de SP-fractie vragen waarom niet wordt gekozen voor een nieuwe werkwijze waarbij de rechter in zijn uitspraak expliciet onderscheid maakt tussen het deel van de straf dat de veroordeelde in detentie zal doorbrengen en het deel van de straf waarin de veroordeelde toewerkt naar zijn terugkeer in de samenleving, waarbij de duur van dit laatste deel afhangt van het gedrag van de veroordeelde. Ook de leden van de SGP-fractie vragen hiernaar. Zij menen dat de regering terecht stelt dat de geloofwaardigheid en legitimiteit van het strafrechtstelsel staan of vallen met de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van opgelegde straffen. Deze leden vragen waarom om die reden niet ook in het wetsvoorstel is opgenomen dat de rechter in zijn uitspraak aangeeft wat de effectieve te verwachten uit te zitten straf is, gelet op het stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling.

In reactie op deze vragen, stel ik voorop dat de ratio van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de v.i.-regeling niet zozeer is gelegen in het bieden van meer inzichtelijkheid, als wel om de opgelegde straf en de daadwerkelijk ten uitvoer gelegde straf meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Er zijn daarbij verschillende redenen om niet te kiezen voor een systeem waarbij de rechter in zijn uitspraak vastlegt wanneer de verdachte voor het eerst in aanmerking komt voor v.i. Het gaat zowel om redenen die verband houden met het meer principiële punt dat aan de verlening van de v.i. een beoordeling voorafgaat en het meer praktische punt dat voor de berekening van de v.i.-datum meer gegevens nodig zijn dan alleen de door de rechter in strafzaak opgelegde vrijheidsstraf. Ik licht dit toe.

Met de aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de verlening van v.i. een op zichzelf staand beslismoment. Ten aanzien van iedere gedetineerde vindt een individuele afweging en beslissing plaats, waarin de vraag centraal staat of deze gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid kan en mag worden gesteld en onder welke voorwaarden. De verlening van de v.i. is dus geen gegeven: of aan de gedetineerde v.i. wordt verleend is afhankelijk van zijn gedrag gedurende de detentie, mogelijke risico's die gepaard gaan met de invrijheidstelling en de wijze waarop tegemoet kan worden gekomen aan de belangen van slachtoffers. Op dit punt wijkt de v.i.-regeling af van de regeling van de (deels) voorwaardelijke straf. Bij een deels voorwaardelijke straf wordt de gedetineerde immers altijd, ongeacht zijn gedrag in de penitentiaire inrichting, na afloop van het onvoorwaardelijk deel van de gevangenisstraf in vrijheid gesteld. Van opname van de v.i.-datum in de uitspraak kan dan ook het verkeerde signaal uitgaan. Het zou de indruk kunnen wekken dat de veroordeelde op enig moment recht heeft op een voorwaardelijke invrijheidstelling. Dat vind ik onwenselijk.

Ook op een andere manier zou de opname van de v.i.-datum in de uitspraak van de rechter verkeerde verwachtingen kunnen wekken. Slachtoffers zouden hierdoor de indruk kunnen krijgen dat gedetineerden op geen enkel moment voorafgaand aan de genoemde datum buiten de inrichting kunnen verblijven, terwijl gedetineerden al voor die datum in aanmerking kunnen komen voor (meerdaags) verlop. Het opnemen van de v.i.-datum in de uitspraak heeft dan een averechts effect. Daarbij komen nog overwegingen van praktische uitvoerbaarheid. Wanneer de v.i.-datum in de uitspraak moet worden opgenomen, betekent dit dat de rechter bij iedere opgelegde straf moet berekenen op welk moment een veroordeelde voor het eerst voor v.i. in aanmerking komt. De rechter beschikt niet over de hiervoor benodigde gegevens op het moment dat hij zijn uitspraak doet. De v.i.-datum is namelijk niet alleen afhankelijk van de door de rechter in de desbetreffende strafzaak opgelegde vrijheidsstraf. Mede bepalend voor de v.i.-datum zijn andere – eerder én later – opgelegde vrijheidsstraffen, voor zover die straffen aaneensluitend ten uitvoer worden gelegd. Daarnaast zijn er nog omstandigheden die zich tijdens de tenuitvoerlegging kunnen voordoen die de v.i.-datum kunnen beïnvloeden, zoals een strafonderbreking. Voor de v.i.-datum is bovendien nodig om te weten op welk moment de tenuitvoerlegging daadwerkelijk is aangevangen. In gevallen waarin de verdachte op het moment van de uitspraak al in voorlopige hechtenis verblijft, is dit moment duidelijk, maar dat is anders als de verdachte niet in voorlopige hechtenis verblijft. In dat geval is de v.i.-datum afhankelijk van het moment waarop de verdachte zich meldt of wordt aangehouden. Ook vanwege deze praktische belemmeringen is het niet mogelijk om al in de uitspraak de v.i.-datum te bepalen.

Het bovenstaande neemt niet weg dat ik met deze leden van mening ben dat het belangrijk is dat slachtoffers en nabestaanden goed geïnformeerd zijn over het moment waarop veroordeelden (voor het eerst) met verlop mogen of voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld en dat de v.i.-regeling voor hen inzichtelijk wordt gemaakt. Bij beslissingen tot het verlenen van v.i. zullen slachtoffers altijd in staat worden gesteld hun standpunt over de bijzondere voorwaarden kenbaar te maken.

5. Detentieverloop

5.1 Algemeen

De leden van de SP-fractie geven aan positief te staan tegenover de ontwikkeling dat bij binnenkomst in de penitentiaire inrichting gedetineerden beter worden gescreend en dat daarbij ook meer relevante informatie van partners, zoals de reclassering, zal worden betrokken. Deze

leden merken op altijd te hebben gepleit voor een terugkeer van de reclassering in detentie en een nuttige besteding van de detentieperiode, waarin zo vroeg mogelijk wordt begonnen met resocialisatie en re-integratie. Zij vragen om te verduidelijken hoe deze punten vorm krijgen en of de regering bereid is om te investeren in de reclassering, zodat vanaf de eerste dag gewerkt kan worden aan gedragsverandering. Zoals ik hierboven in paragraaf 4 in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie heb beschreven, zal de reclassering overeenkomstig de wens van deze leden een steviger rol krijgen tijdens de detentie. De reclassering zal, evenals de gemeente, meteen bij de aanvang van de detentie worden betrokken bij het opstellen van het D&R-plan voor de gedetineerde. Dit wetsvoorstel voorziet hiervoor in een wettelijke grondslag (artikel 18a Pbw). Het D&R-plan vormt de basis voor het detentietraject van de gedetineerde. Onderdeel van het D&R-plan zijn de (op de gedetineerde toegesneden) resocialisatie of re-integratieactiviteiten. In het D&R-plan worden de basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie beschreven, zodat al tijdens de detentie kan worden gestart met interventies gericht op het op orde krijgen hiervan. Het D&R-plan schetst ook het detentieverloop: er wordt aandacht besteed aan aanvullende (plus)activiteiten en verlof waarvoor de gedetineerde (op termijn) in aanmerking komt. Het D&R-plan is een dynamisch document dat tussentijds kan worden aangevuld of bijgesteld. De reclassering zal niet alleen worden betrokken bij het D&R-plan, maar ook in detentie kan bijdragen aan de begeleiding van gedetineerden en de uitvoering van het D&R-plan. Ik ben inderdaad bereid te investeren in de reclassering. Voor de inzet van de reclassering in detentie zijn de komende drie jaren extra middelen beschikbaar gesteld. Het gaat om een bedrag van 1,5 miljoen euro per jaar. Dat bedrag wordt besteed aan de uitbreiding van reclasseringscapaciteit in detentie en ontwikkeling van een selectiemodel op basis waarvan bepaald kan worden voor welke gedetineerden inzet van de reclassering (de meeste) meerwaarde heeft. Hiermee wordt (ook) inzichtelijk welke (extra) capaciteit hiervoor nodig is.

Deze leden vragen verder in hoeverre de onderdelen die gaan over detentiefasering in dit wetsvoorstel anders zijn dan de onderdelen daarover zoals die eerder waren opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Beginselenwetten, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, de Wet politiegegevens en enkele andere wetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en wijzigingen van technische aard (Kamerstukken II 2013/14, 33 844, nr. 7). Ten opzichte van dat wetsvoorstel, dat inmiddels is verheven tot wet (Stb. 2019, 141), zo beantwoord ik deze vraag, is een aantal wijzigingen aangebracht. Een eerste wijziging betreft het D&R-plan. Ook in voornoemd wetsvoorstel was voorzien in een wettelijke grondslag voor het D&R-plan. Nieuw ten opzichte van dat voorstel is dat op het niveau van de wet wordt geregeld uit welke onderdelen dat plan in ieder geval bestaat. Eveneens nieuw is de grondslag om de gemeente en de reclassering bij het opstellen van het D&R-plan te betrekken en daartoe met hen gegevens uit te wisselen. Dit geldt eveneens voor de bepaling dat aan de gemeente – net als aan de reclassering – toegang kan worden verleend tot de penitentiaire inrichting om gedetineerden te ondersteunen bij het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden. Een tweede verschil is dat in voornoemd wetsvoorstel de lagere beveiligingsniveaus – de (Z)BBI's – volledig werden afgeschaft. In onderhavig wetsvoorstel wordt een lager beveiligingsniveau – in de vorm van een Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) – voor de laatste fase van de detentie gehandhaafd, conform de breed ondersteunde motie-Van Toorenburg c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 24 587, nr. 678). Een derde verschil is dat in dit wetsvoorstel wijzigingen worden voorgesteld ten aanzien van het penitentiair programma, zoals toegelicht in paragraaf 8 van de memorie van toelichting. Een vierde verschil is dat ter uitvoering van dit wetsvoorstel wordt voorzien in ruimere mogelijkheden tot

differentiatie voor re-integratieverlof dan voorzien ter uitvoering van voornoemd wetsvoorstel. In het re-integratieverlof zoals voorzien ter uitvoering van dat wetsvoorstel, bestond slechts zeer beperkte ruimte voor verlof dat langer duurde dan één dag (verlof tussen 8.00 uur en 17.00 uur). Ter uitvoering van onderhavig wetsvoorstel wordt voorzien in meer ruimte voor langdurend re-integratieverlof. Ook is het moment waarop gedetineerden voor verlof in aanmerking kunnen komen verruimd ten opzichte van voornoemd wetsvoorstel. Het re-integratieverlof zoals voorzien ter uitvoering van dat wetsvoorstel kon op zijn vroegst drie maanden voorafgaand aan het einde van de detentie worden verleend. Met de ter uitvoering van onderhavig wetsvoorstel voorgestelde verlofmodaliteiten wordt uitvoering gegeven aan de breed ondersteunde motie van het lid Kooiman (Kamerstukken II 2013/14, 33 745, nr. 27) om te onderzoeken of een mogelijkheid bestaat voor re-integratieverlof in de intramurale fase en de eveneens breed ondersteunde motie van de leden Van der Graaf c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 24 587, nr. 733) om het bezoeken van familie voor het werken aan een stabiel gezinscontact en het programmatisch werken aan de opvoedingsrol in het gezin als re-integratiedoelen aan te merken.

5.2 Gedrag, risico's en slachtofferbelangen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom ten opzichte van het huidige kader voor gewenst en ongewenst gedrag, «oranje» gedrag vervalt. Het huidige kader voor gewenst en ongewenst gedrag is opgenomen in Bijlage 1 bij de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog). Dit toetsingskader maakt, zoals deze leden terecht opmerken, een onderscheid tussen «groen» gedrag (goed gedrag), «rood» gedrag (ongewenst gedrag) en «oranje» gedrag («dit kan beter-gedrag»). De belangrijkste reden om deze laatste categorie in het nieuwe kader niet te laten terugkeren, is dat deze categorie in de praktijk voor onduidelijkheid zorgt. Daarbij komt dat deze categorie was bedoeld om gedetineerden te motiveren. In de praktijk blijkt evenwel dat gedetineerden eerder door worden gedemotiveerd. Zowel voor gedetineerden als voor medewerkers die het gedrag van de gedetineerde moeten beoordelen, is het van belang dat sprake is van een helder kader. Om die reden is gekozen voor een kader met slechts twee categorieën, een zogenoemd dichotoom kader, dat onderscheidt tussen gewenst en ongewenst gedrag. In antwoord op hun volgende vraag, kan ik de leden van de CDA-fractie bevestigen dat bepaalde gedragingen, waaronder drugshandel en het gebruiken van fysiek geweld, naast de gebruikelijke sanctionering, direct leiden tot terugplaatsing van een gedetineerde in een basisprogramma. Aan een gedetineerde die dergelijke ernstige misdragingen pleegt, wordt zo direct het signaal afgegeven dat dit gedrag niet wordt getolereerd. Dat betekent overigens niet dat gedetineerden na dergelijk gedrag nooit meer in aanmerking kunnen komen voor meer vrijheden. Daarmee zou immers iedere motivatie verdwijnen om het gedrag aan te passen. Wel zal de gedetineerde zijn gedrag (structureel) op een positieve manier moeten veranderen om weer in aanmerking te kunnen komen voor promotie.

De leden van de D66-fractie stellen de vraag hoe de beoordeling van gedrag, risico's en slachtofferbelangen in detentie eruit komt te zien. De precieze wijze waarop gedetineerden worden beoordeeld om te toetsen of zij in aanmerking komen voor meer interne en externe vrijheden is op dit moment in ontwikkeling. Graag beschrijf ik de hoofdlijnen van het beoogde beleid, waarmee deels al is aangevangen. Voor de beoordeling van het gedrag van gedetineerden is een toetsingskader ontwikkeld, dat is opgenomen in Bijlage I bij de Rspog. Op dit moment wordt gewerkt aan een aanpassing van de Rspog waarin ook het verbeterde toetsingskader wordt opgenomen. In het verbeterde kader zal

– zoals hiervoor vermeld – onderscheid worden gemaakt tussen gewenst («groen») en ongewenst («rood») gedrag. Er wordt zowel gekeken naar gedrag gericht op het verblijf en de leefbaarheid in de inrichting – bijvoorbeeld het zich houden aan huisregels – als gedrag gericht op re-integratie en herstel – bijvoorbeeld het deelnemen aan re-integratieactiviteiten. Het komt regelmatig voor dat een gedetineerde zowel gewenst als ongewenst gedrag vertoont. Bij beslissingen over promotie of degradatie zal daarom naar het totaalbeeld en de ontwikkeling in het gedrag worden gekeken. Gedurende de detentie zal het zwaartepunt van de beoordeling verschuiven van gedrag gericht op het verblijf naar gedrag gericht op re-integratie. Bij beslissingen over externe vrijheden aan het einde van de detentie zal het gedrag gedurende de hele detentie worden meegewogen. Dat is enerzijds nodig om calculerend gedrag te voorkomen. Het moet niet zo zijn dat een gedetineerde zich jaren slecht kan gedragen en dan op basis van slechts enkele weken gewenst gedrag toch in aanmerking kan komen voor externe vrijheden. Anderzijds is het beoordelen van het gedrag gedurende de hele detentie van belang, omdat het onwenselijk is dat een incidentele misdraging er meteen toe leidt dat een gedetineerde op geen enkel moment meer kan promoveren of in aanmerking kan komen voor externe vrijheden. Daarmee zou immers de motivatie om in het vervolg gewenst gedrag te laten zien en zich in te zetten voor de re-integratie, vervallen. Van belang is dat gedurende het verloop van detentie een positieve ontwikkeling in het gedrag is waar te nemen, waaruit blijkt dat de gedetineerde bereid is zich in te zetten voor zijn terugkeer.

Bij de beoordeling van het gedrag wordt rekening gehouden met eventuele problematiek en beperkingen bij de gedetineerde. Deze problematiek wordt meteen bij aanvang van de detentie, in het kader van de eerder aangehaalde intake, screening en selectieprocedure, in kaart gebracht. Dit kan bijvoorbeeld ertoe leiden dat aangepaste gedragsdoelen worden geformuleerd, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van de gedetineerde. Ook kunnen de uitkomsten van de screening aanleiding vormen om de gedetineerde meer ondersteuning en begeleiding te bieden (bij het behalen van zijn gedragsdoelen) of bepaalde zorg en op zijn problematiek gerichte interventies aan te bieden.

Voordat een gedetineerde in aanmerking komt voor externe vrijheden, dient, naast een beoordeling van het gedrag, een risicobeoordeling plaats te vinden. Ook zullen de belangen van slachtoffers bij beslissingen over het toekennen van externe vrijheden worden betrokken. Binnen DJI is gestart met de ontwikkeling van een gestructureerde risicobeoordelingsmethodiek en een toetsingskader voor slachtofferbelangen. Beide instrumenten zullen voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel beschikbaar zijn.

Graag verhelder ik in antwoord op de vraag van deze leden of knelpunten worden verwacht in de overgangsfase, dat de meeste wijzigingen uit dit wetsvoorstel na aanvaarding en inwerkingtreding onmiddellijke werking zullen hebben. Dat betekent dat zij ook van toepassing zijn ten aanzien van gedetineerden die zich op dat moment al in detentie bevinden. In die zin zal geen sprake zijn van een situatie waarin twee verschillende stelsels van detentiefasering naast elkaar bestaan. Zo zal in één keer een overgang plaatsvinden van (Z)BBI's naar BBA's. Dat is anders voor het penitentiair programma en de v.i. Voor het penitentiair programma geldt dat gedetineerden die al zijn gestart met een penitentiair programma op het moment van inwerkingtreding, hun deelname mogen voortzetten. Hetzelfde geldt wanneer het penitentiair programma nog niet is gestart, maar de directeur wel al heeft beslist dat de gedetineerde daaraan mag deelnemen. Ook zal de regeling van het penitentiair programma nog van toepassing zijn in gevallen waarin de gevangenisstraf al voorafgaand aan de inwerkingtreding is aangevangen en de vrijheidsbeneming nog ten

hoogste drie jaar duurt. Dit betekent dat tot drie jaar na inwerkingtreding de huidige en de nieuwe regeling van het penitentiair programma naast elkaar zullen bestaan. Voor de v.i. geldt dat de nieuwe regeling alleen geldt ten aanzien van veroordelingen die zijn uitgesproken na de inwerkingtreding. Bij de capacitaire doorrekening van dit wetsvoorstel is rekening gehouden met deze overgangsfase(n). Bij de voorbereiding op de implementatie van de nieuwe regelingen zullen concrete richtlijnen voor de uitvoering worden ontwikkeld over hoe hiermee moet worden omgegaan. Grote knelpunten zijn hierbij vanwege de beperkte duur van de overgangsfase (penitentiair programma) en het beperkt aantal gevallen (v.i.) niet voorzien.

Voor het antwoord op hun vraag wat onder «goed gedrag» wordt verstaan, verwijs ik de leden van de SP-fractie korthedshalve naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie naar de beoordeling van het gedrag.

Om recidive te voorkomen, zo beantwoord ik een volgende vraag van de leden van de SP-fractie, vind ik het van belang dat ook aan gedetineerden die niet het gewenste gedrag laten zien re-integratieactiviteiten worden aangeboden. Daarom maken re-integratieactiviteiten onderdeel uit van het basisprogramma. Die activiteiten zijn erop gericht gedetineerden inzicht te laten verkrijgen in hun problematiek en hen te motiveren om daarmee aan de slag te gaan. Het doel daarvan is uiteraard ook om gedetineerden zodanig te motiveren dat zij (alsnog) het gewenste gedrag laten zien en kunnen doorstromen naar een plusprogramma. De inzet van DJI is daarop gericht. Penitentiaire inrichtingswerkers zullen in het kader van «motiverende bejegening» gedetineerden proberen aan te zetten alsnog het gewenste gedrag te laten zien.

Dat gedetineerden op enig moment ongewenst gedrag laten zien, betekent niet dat zij nooit meer in aanmerking kunnen komen voor promotie naar een plusprogramma en externe vrijheden. Als zij een aanhoudende positieve ontwikkeling in hun gedrag laten zien waaruit blijkt dat zij bereid zijn zich in te zetten voor hun terugkeer, kunnen promotie en externe vrijheden op enig moment weer aan de orde zijn. Wanneer gedetineerden vanwege hun gedrag niet promoveren naar een plusprogramma, kan aan hen desalniettemin – mits op basis van een risicobeoordeling aanvaardbaar – aan het einde van hun detentie kortdurend re-integratieverlof worden toegekend. Hoewel ik hecht aan het uitgangspunt dat externe vrijheden alleen worden toegekend aan personen die goed gedrag hebben vertoond, is het voor het voorkomen van recidive van belang dat gedetineerden hun terugkeer kunnen voorbereiden, bijvoorbeeld om een woning of een baan te regelen. Zij kunnen daarvoor ook gebruikmaken van de voorzieningen in het re-integratiecentrum, dat in elke penitentiaire inrichting aanwezig is. Er wordt voor gezorgd dat de gemeente op de hoogte is wanneer iemand terugkeert naar de gemeente. Dit wetsvoorstel voorziet in een basis voor het delen van informatie tussen DJI en gemeenten, zodat de gemeente nazorg kan verlenen. Als het risicoprofiel van de gedetineerde daar aanleiding toe geeft, kan onder meer monitoring door het (zorg- en) veiligheidshuis en de politie plaatsvinden.

Deze leden stellen enkele vragen over gedetineerden met (verstandelijke) beperkingen en verslavingsproblematiek, die ik graag in onderlinge samenhang als volgt beantwoord.

Bij binnenkomst wordt de Inkomsten, Screening en Selectie (ISS) procedure uitgevoerd. Onderdeel van deze screening is dat problematiek in kaart wordt gebracht. Dit maakt het mogelijk om op de behoeften en problematiek van de individuele gedetineerde aangepaste gedragsdoelen en activiteiten vast te stellen, te voorzien in de benodigde begeleiding en ondersteuning, en bij de beoordeling van gedrag rekening te houden met eventuele problematiek. Waar bijvoorbeeld de ene gedetineerde zelf

verantwoordelijk is voor het op orde houden van zijn leefruimte conform de huisregels of het in beeld brengen van zijn schuldenproblematiek, kan voor een andere gedetineerde in het D&R plan worden vastgelegd dat hij zijn leefruimte op orde houdt met hulp van zijn mentor en dat hij zijn schuldenproblematiek in beeld brengt samen met zijn casemanager, zo noem ik desgevraagd als concreet voorbeeld hiervan.

Deze leden willen verder weten hoe ervoor kan worden gezorgd dat de kwaliteit en de uitkomsten van beoordelingen met betrekking tot promoveren en degraderen in alle inrichtingen hetzelfde zijn.

Voor de beoordeling van het gedrag van gedetineerden is eerdergenoemd toetsingskader opgesteld, dat als bijlage bij de Rspog is opgenomen. In alle penitentiaire inrichtingen wordt zo hetzelfde toetsingskader gehanteerd. Zoals hiervoor aan de orde is gekomen, wordt dit toetsingskader verbeterd. Door in het vervolg alleen nog maar tussen «rood» en «groen» gedrag te onderscheiden en te voorzien in een duidelijke beschrijving van wat daaronder wordt verstaan, is sprake van een helder kader, dat zorgt voor meer eenduidigheid en daardoor meer rechtsgelijkheid in een eenvoudigere toepasbaarheid in de praktijk. Tegelijkertijd is sprake van maatwerk. Zoals hiervoor aan de orde kwam, moet rekening worden gehouden met eventuele beperkingen en problematiek. Dat betekent dat wat bij de ene gedetineerde geldt als ongewenst gedrag, een andere gedetineerde vanwege een beperking bijvoorbeeld in mindere mate kan worden aangerekend. Om gedrag goed te kunnen beoordelen is daarom vakmanschap vereist. Om die reden zet DJI al geruime tijd in op het versterken van dat vakmanschap door middel van gerichte trainingen en opleidingen. Ik ben ervan overtuigd dat hiermee wordt gekomen tot inhoudelijk goede en consistente beoordelingen.

Deze leden vragen hoe bij de voorwaarde dat de gedetineerde zijn schadevergoedingsmaatregel moet voldoen, rekening wordt gehouden met de draagkracht van de gedetineerde. Graag stel ik deze leden op dit punt gerust. Veel gedetineerden hebben schulden en kunnen tijdens de detentie slechts beperkt inkomen genereren. Het niet *kunnen* betalen van de schadevergoeding mag in dit geval geen reden zijn om geen externe vrijheden, waaronder de v.i., te verlenen. Juist na toekenning van externe vrijheden – in het bijzonder bij deelname aan het penitentiair programma en tijdens de v.i. – zijn er mogelijkheden om genoeg inkomen te genereren en schadevergoeding te betalen. Op basis van individuele besluitvorming zal worden bekeken welke mogelijkheden er zijn om binnen de kaders van de toepassing van externe vrijheden rekening te houden met het betalen van schadevergoeding en het treffen van een betalingsregeling. Daarbij zal uiteraard ook worden gekeken naar de draagkracht van de desbetreffende gedetineerde.

Zoals deze leden stellen, zal het niet altijd mogelijk zijn dat de gedetineerde binnen 36 of 72 maanden het bedrag volledig betaalt. Omdat ik het van belang vind dat veroordeelden de aan hen opgelegde schadevergoedingsmaatregel zoveel mogelijk voldoen, heb ik het CJIB inmiddels de opdracht gegeven om tot aan de verjaring, zo veel mogelijk te innen. Dat betekent in de praktijk dat, afhankelijk van de draagkracht, betalingsregelingen zullen worden getroffen waarmee een zo groot mogelijk deel van het bedrag wordt betaald. Dit is een van de maatregelen die is genomen naar aanleiding van de motie-Van Oosten/Van Toorenburg (Kamerstukken II 2016/2017, 34 257, nr. 11) om langer door te gaan met inning van schadevergoedingsmaatregelen.

De leden van deze fractie vragen hoe wordt omgegaan met een ontkenkende verdachte die is veroordeeld en die weigert de vragenlijst Reflector in te vullen omdat dat schuld zou impliceren.

De Reflector is een digitale vragenlijst die de gedetineerde in staat stelt na te denken over zichzelf, zijn levensopvattingen en zijn beweegredenen. Dit helpt hem een (vollediger) zelfbeeld te vormen. Het laat zien welke

persoonlijke eigenschappen iemand heeft en hoe hij wordt beïnvloed en geholpen door zijn omgeving. De uitkomsten van de Reflector vormen een behulpzaam startpunt bij het werken aan gedragsverandering. De aard van de vragen in de Reflector en het invullen ervan impliceren geen – ook niet indirecte – schuldbekentenis. Daarnaast is het zo dat de gedetineerde ook zonder het invullen van de Reflector dusdanig gedrag kan laten zien, zowel in hoe hij zich gedraagt in detentie als hoe hij zich voorbereidt op de terugkeer naar de vrije maatschappij, dat hij (op enig moment) voor promotie en externe vrijheden in aanmerking kan komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het wetsvoorstel de reeds ingezette persoonsgerichte aanpak van een wettelijke basis wordt voorzien en merken op het belang van deze aanpak te onderschrijven. Zij stellen verschillende vragen over hoe rekening wordt gehouden met schulden, verslaving, werkeloosheid en een lichte verstandelijke beperking. De persoonsgerichte aanpak biedt meer mogelijkheden en een gerichtere aanpak om met problematiek rekening te houden en biedt ruimte voor een op de individuele gedetineerde toegesneden benadering. Ik stelde hierboven al aan de orde in reactie op vragen van leden van de D66-fractie dat bij de screening bij binnenkomst in de inrichting ook eventuele problematiek in kaart wordt gebracht. Er is sprake van zowel een medische intake om een beeld te vormen van de aanwezigheid van eventuele lichamelijke en geestelijke problematiek, als een screening ten aanzien van de vijf basisvoorwaarden. Voor advies over iemands mogelijkheden en onmogelijkheden, bijvoorbeeld als gevolg van verslavingsproblematiek of de aanwezigheid van een verstandelijke beperking, kan ook het psychomedisch overleg (PMO) worden ingeschakeld. Indien noodzakelijk kan dit leiden tot het starten van een begeleidings- of zorgtraject. Bij verslavingsproblematiek kan worden gedacht aan leefstijltraining of ambulante verslavingszorg aangeboden in detentie. Ten behoeve hiervan wordt behandeling ingekocht bij gespecialiseerde (verslavings)zorginstellingen.

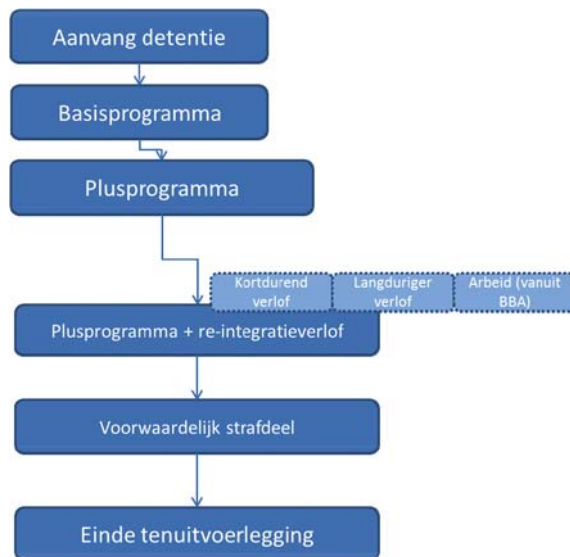
Op basis van de screening wordt een individueel D&R-plan opgesteld met (gedrags)doelen en daarbij passende re-integratieactiviteiten. Het gaat om individuele doelen die voor de desbetreffende gedetineerde haalbaar en realistisch zijn – en waarbij dus rekenschap wordt gegeven van eventuele lichamelijke of geestelijke problematiek. De doelen kunnen worden bijgesteld gedurende het detentieverloop. Hiervoor, in antwoord op een vraag van de leden van de D66- en SP-fractie, ging ik al in op hoe door middel van begeleiding en aangepaste gedragsdoelen, rekening kan worden gehouden met eventuele (verstandelijke) beperkingen van een gedetineerde.

De doelen en re-integratieactiviteiten opgenomen in het D&R-plan richten zich in hoofdzaak op verbetering van geconstateerde achterstanden (op de vijf basisvoorwaarden) bij de gedetineerde. Indien dit bijvoorbeeld een taalachterstand of een afstand tot de arbeidsmarkt is, dan kan de gedetineerde taalonderwijs volgen of kan de gedetineerde tijdens detentie werkervaring opdoen, een (vak)opleiding of cursus volgen (zoals de training Werk&Inkomen), een cv maken, certificaten halen en solliciteren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van begeleiding en faciliteiten in het re-integratiecentrum.

Aangezien het hebben van schulden een belangrijke criminogene factor is, worden gedetineerden gemotiveerd om hun schulden in kaart te brengen en contact te zoeken met de gemeente, CJIB en schuldeisers voor een betalingsregeling. In veel inrichtingen zijn vrijwilligersorganisaties actief. Vrijwilligers bieden gedetineerden ondersteuning op uiteenlopende leefgebieden. Dit doen zij zowel tijdens als na de detentie. Gedetineerden die daartoe gemotiveerd zijn, kunnen deelnemen aan de training «Mijn geld goed geregeld», die in nauwe samenwerking met het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) is ontwikkeld. De training

bestaat uit tien lessen van twee uur. Alle lessen zijn ook los te volgen. Per les kunnen maximaal acht personen deelnemen. Na het succesvol afronden van de training krijgen gedetineerden een certificaat.

De leden van de SGP-fractie vragen, in aanvulling op de schema's in de memorie van toelichting, om een schema waarin het detentieverloop wordt geschetst wanneer een deels voorwaardelijke straf is opgelegd. Hiernaast is dat schema opgenomen. Zoals uit dit schema blijkt, verloopt de detentiefasering bij een deels voorwaardelijke straf hetzelfde als wanneer aan het eind sprake is van een penitentiair programma of v.i. Voor in principe alle gedetineerden geldt dat zij starten in een basisprogramma, van waaruit zij kunnen promoveren naar een plusprogramma. Tegen het einde van de detentie kunnen zij in aanmerking komen voor kortdurend re-integratieverlof, langdurend re-integratieverlof en verlof voor extramurale arbeid. De laatste stap vormt het voorwaardelijk kader. Afhankelijk van de door de rechter opgelegde straf, is dit voorwaardelijk kader een penitentiair programma, de v.i. of een voorwaardelijk strafdeel. In het schema hieronder is inzichtelijk gemaakt in welk geval welk voorwaardelijk kader van toepassing is en wat dat betekent.



	<i>Penitentiair programma (na inwerkingtreding wetsvoorstel)</i>	<i>V.i. (na inwerkingtreding wetsvoorstel)</i>	<i>Voorwaardelijk strafdeel</i>
<i>Straf</i>	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden tot en met een jaar	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan een jaar	Gevangenisstraffen tot en met vier jaar
<i>Strafdeel</i>	Maximaal een zesde deel van de straf. Dit betekent dat een penitentiair programma tussen een en twee maanden duurt.	Straffen van een tot twee jaar: nadat de vrijheidsbeneming minstens een jaar heeft geduurd en van het dan nog ten uitvoer te leggen gedeelte een derde deel is ondergaan. Straffen meer dan twee jaar: Maximaal een derde deel van de straf, met een maximum van twee jaar.	Wordt door de rechter bij de veroordeling bepaald. De rechter kan het voorwaardelijk strafdeel op maximaal twee jaar bepalen. Het voorwaardelijk strafdeel kan dus ook meer bedragen dan een zesde of een derde deel van de straf.
<i>Proeftijd</i>	Nvt. De gedetineerde kan gedurende de tijd van het penitentiair programma worden teruggeplaatst als daartoe aanleiding is.	Gelijk aan het strafrestant, maar ten minste een jaar. Proeftijd kan op vordering OM door de rechter worden verlengd. In beginsel een keer met twee jaar, bij gevaar voor recidive voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijf telkens met twee jaar (geen maximum aantal keer).	Wordt door de rechter bepaald, in beginsel maximaal drie jaar, maar maximaal tien jaar bij gevaar voor recidive voor ernstig zeden- of geweldsmisdrijf of misdrijf dat gezondheid of welzijn dier ernstig benadeelt. Proeftijd kan op vordering van het OM eenmaal door de rechter worden verlengd met maximaal twee jaar.
<i>Verlening</i>	Beslissing selectiefunctionaris DJI. Bij beslissing tot verlening worden betrokken: – Gedrag gedetineerde tijdens detentie; – Risico's; – Slachtofferbelangen. Mogelijkheid tot uitstel/afstel.	Beslissing OM. Bij beslissing tot verlening worden betrokken: – Gedrag gedetineerde tijdens detentie; – Risico's; – Slachtofferbelangen. Mogelijkheid tot uitstel/afstel.	Voorwaardelijk strafdeel wordt bij de veroordeling door de rechter bepaald. Er vindt tijdens de detentie geen afzonderlijke beslissing over de verlening plaats. Geen mogelijkheid tot uitstel/afstel.
<i>Opleggen bijzondere voorwaarden</i>	Directeur PI	OM	Rechter bij veroordeling.
<i>Herroeping</i>	Selectiefunctionaris beslist tot beëindiging, op aangeven directeur PI.	OM	Rechter, na vordering OM tot (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging

De leden van de SGP-fractie vragen verder waarom de veiligheid van de samenleving niet als afzonderlijk criterium is opgenomen. De veiligheid van de samenleving, zo beantwoord ik deze vraag, valt onder het criterium opgenomen in het voorgestelde artikel 15, derde lid, onder b, Sr (de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen).

Gevraagd naar de verhouding tot artikel 6:1:3 Sv, zoals opgenomen in de Wet USB, antwoord ik dat dat artikel de algemene richtsnoeren bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen bevat. Het gaat, met andere woorden, om algemene uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging, die ook als criterium bij de v.i.-verlening gelden. De criteria in het voorgestelde artikel 15, derde lid, Sr bieden een specifiekere toetsingskader, dat overigens nauw aansluit bij de algemene uitgangspunten. Belangrijk vind ik dat naast risico's voor de samenleving, ook het in detentie getoonde gedrag van de gedetineerde een rol speelt bij de

beslissing over de v.i. Het moet er niet alleen om gaan of met de vrijlating onaanvaardbare risico's voor de samenleving ontstaan – hoewel in die gevallen invrijheidstelling niet aan de orde is –, maar ook of de gedetineerde daadwerkelijk bereid is om zich in te spannen voor zijn terugkeer. Het gedrag van de gedetineerde vormt de basis voor de beoordeling, ook voor de andere twee criteria. Dit verklaart waarom in deze bepaling het gedrag van de gedetineerde als eerste criterium is opgenomen.

Deze leden vragen naar de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. In de brief van 4 maart 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 494) over de stand van zaken tenuitvoerlegging sancties, ben ik ingegaan op de inspanningen die worden gepleegd ter voorbereiding op de inwerkingtreding van die wet. De keten levert op dit moment een enorme inspanning en treft alle benodigde voorbereidingen om de veranderopgave te realiseren. Zoals daar aangegeven, is het streven erop gericht de wet op 1 januari 2020 in werking te laten treden.

De leden van deze fractie vragen waarom niet in de wet is opgenomen dat wanneer een gedetineerde een ontsnappingspoging doet, hij niet meer in aanmerking komt voor v.i. Onder de nieuwe v.i.-regeling kan worden besloten geen v.i. toe te kennen wanneer een gedetineerde een ontsnappingspoging heeft gedaan. Het doen van een ontsnappingspoging is immers een vorm van ontoelaatbaar gedrag. Het valt daarmee onder artikel 15, derde lid, onder a, Sr. Een ontsnappingspoging kan eveneens vallen onder artikel 15, derde lid, onder b, Sr nu een ontsnappingspoging duidt op een risico dat de betrokkene zich onttrekt aan de verdere tenuitvoerlegging van zijn straf – de v.i. vormt immers onderdeel van de tenuitvoerlegging – en het daaraan verbonden toezicht.

(Herhaald) bezit of gebruik van drugs kan eveneens een reden zijn om te beslissen dat geen v.i. wordt verleend. Bezit of gebruik van drugs zijn immers zonder meer vormen van ontoelaatbaar gedrag. Ik merk daarbij wel op dat, zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag al aan de orde kwam, het gedrag gedurende de hele detentie wordt meegewogen. Hoewel het bezit of gebruik van drugs zal leiden tot terugplaatsing in een basisprogramma, betekent dit niet dat een veroordeelde die een enkele keer drugs heeft gebruikt (en daarna zijn gedrag zichtbaar heeft aangepast) in het geheel niet meer voor v.i. in aanmerking komt. Gedetineerden die kampen met verslavingsproblematiek zullen worden ondersteund bij de aanpak van die problematiek. Ik ben daarop hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie ingegaan.

Deze leden vragen naar het verschil tussen risico's (artikel 15, derde lid, onder a, Sr) en de belangen van slachtoffers en nabestaanden (artikel 15, derde lid, onder c, Sr). Inderdaad bestaat er een bepaalde overlap tussen deze categorieën. Onder «risico's» vallen ook risico's die door de toekenning van de v.i. ontstaan voor slachtoffers. Gedacht kan worden aan het risico dat een veroordeelde een slachtoffer wil opzoeken om verhaal te halen. Maar «slachtofferbelangen» omvat meer dan alleen de (fysieke) veiligheid van slachtoffers. Het gaat bijvoorbeeld ook om het belang van slachtoffers om niet met de verdachte te worden geconfronteerd en hun belang bij het voldoen door de verdachte van de schadevergoedingsmaatregel. Dat rekening wordt gehouden met de belangen van slachtoffers betekent ook dat slachtoffers worden geraadpleegd over hun beschermingsbehoeften. Deze leden vragen wanneer met slachtoffers contact wordt opgenomen. De informatievoorziening aan slachtoffers en nabestaanden – die hebben aangegeven daar behoefte aan te hebben – start bij aanvang van de strafzaak. Op dat moment kunnen slachtoffers en nabestaanden aangeven of zij er prijs op stellen om geïnformeerd te worden over het verloop van de procedure. Als slachtoffers en nabestaanden hebben aangegeven dat te willen, worden zij vervolgens na

de uitspraak in eerste aanleg gevraagd of zij over het detentieverloop van de veroordeelde geïnformeerd wensen te worden. Deze leden vragen, tot slot, naar het stellen van bijzondere voorwaarden in gevallen waarin de uitspraak van de rechter nog niet onherroepelijk is. Graag verhelder ik in antwoord op deze vraag, dat v.i. slechts aan de orde is bij onherroepelijke straffen. Totdat de straf onherroepelijk is, zit de gedetineerde nog in voorlopige hechtenis. De mogelijkheid van een wettelijke voorziening voor het stellen van voorwaarden in verband met het opheffen van de voorlopige hechtenis van de verdachte ten aanzien van wie de veroordeling nog niet onherroepelijk is, wordt meegenomen bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Ik wijs er in dit verband op dat voor de opheffing van de voorlopige hechtenis op het moment dat de fictieve v.i.-datum is bereikt, als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel geen aanleiding meer is. Op grond van dit wetsvoorstel komen gedetineerden immers niet meer van rechtswege in aanmerking voor v.i., maar moet daarover een individuele beslissing worden genomen. Mocht de rechter daartoe aanleiding zien, dan kan de voorlopige hechtenis worden geschorst. Daarbij kunnen – ook ter bescherming van het slachtoffer – bijzondere voorwaarden worden gesteld. De rechter beslist over de schorsing van de voorlopige hechtenis en de daarbij te stellen voorwaarden. Mocht eerder een maatregel zijn getroffen ter bescherming van het slachtoffer volgend uit de individuele beoordeling, dan zal de officier van justitie dat bij zijn vordering ten aanzien van bijzondere voorwaarden die kunnen worden verbonden aan schorsing van de voorlopige hechtenis meenemen.

6. Aanvang detentie

De leden van de SGP-fractie vragen of het contact met de gemeente over de vijf basisvoorwaarden verplicht is. Dit contact is, zo beantwoord ik deze vraag, niet verplicht. Het doel van het contact tussen DJI, gemeente (en reclassering) is ervoor te zorgen dat een zo volledig mogelijk beeld ontstaat ten aanzien van welke basisvoorwaarden interventies en ondersteuning nodig zijn. Bij het opstellen van het D&R-plan wordt, samen met de gedetineerde, bekeken hoe de vijf basisvoorwaarden op orde kunnen worden gebracht. In aanvulling hierop biedt het wetsvoorstel de benodigde wettelijke basis om hierover – ook zonder toestemming van de gedetineerde – gegevens uit te kunnen wisselen tussen DJI, gemeente en reclassering, zowel bij het vaststellen, als bij het wijzigen van het D&R-plan. Het uitgangspunt zal daarbij zijn dat in ieder geval bij het opstellen van het D&R-plan en tegen het einde van de detentie contact zal worden opgenomen met de gemeente. DJI werkt op dit moment samen met gemeenten en de reclassering aan een bestuurlijk akkoord waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen deze partijen. Wel bestaat er een verplichting tot het uitwisselen van gegevens als het risico aanwezig wordt geacht dat de gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal plegen, opdat organisaties tijdig maatregelen kunnen nemen ter bescherming van de veiligheid van de samenleving. Deze verplichting tot gegevensuitwisseling is opgenomen in de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat.

7. Basisprogramma en plusprogramma

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is om gedetineerden meer dan twintig uur per week te laten werken. Met deze leden ben ik van mening dat waar mogelijk gedetineerden meer dan twintig uur per week aan arbeid moeten besteden. De regering gaat, zoals is aangekondigd in de visie «Recht doen, kansen bieden», dan ook meer inzetten op het verrichten van arbeid in detentie. DJI bereidt in een

aantal penitentiaire inrichtingen een experiment voor waarin het aantal uren arbeid per week (en dus het totale dagprogramma) fors wordt uitgebreid. Tot die tijd is het uitgangspunt dat bij afdoende aanbod gedetineerden die dat willen meer dan twintig uur per week in aanmerking kunnen komen voor penitentiaire arbeid. Omdat in die inrichtingen een dagprogramma van 42,5 uur voor gedetineerden geldt, geldt dat gedetineerden ermee moeten instemmen af te zien van een (gelijk) aantal uren aan andere activiteiten.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het aantal zelfmelders dat per jaar instroomt en of het daarbij met name gaat om personen die korte straffen uitzitten of om personen die lange straffen opgelegd hebben gekregen. In 2018 zijn ongeveer 2.500 zelfmelders ingestroomd. De gemiddelde duur van hun detentie bij binnenkomst betrof circa twee en een halve maand. Bij bijna 80% van deze groep is sprake van een detentieduur van minder dan drie maanden en bij ruim 88% van minder dan zes maanden.

Deze leden vragen waarom is gekozen voor een periode van zes weken – en niet voor een periode van enkele maanden – voor het vertonen van gewenst gedrag. Het gedrag van gedetineerden wordt in beginsel iedere zes weken door het multidisciplinair overleg beoordeeld. Tijdens deze beoordeling speelt de vraag naar promoveren of degraderen een rol. De praktijk leert dat deze termijn voor de meeste gedetineerden voldoende ruimte biedt om aantoonbaar aan onderdelen van hun D&R-plan te werken en gewenst gedrag op de afdeling te laten zien en voor medewerkers om een oordeel op te stellen over het al dan niet promoveren of degraderen, zonder dat het voor gedetineerden demotiverend werkt wegens het uitblijven van voor hen voelbare positieve effecten van hun inspanningen.

Deze leden vragen naar het programma voor gedetineerden met gevangenisstraffen van slechts enkele maanden. In principe geldt voor alle gedetineerden – met uitzondering van de hiervoor genoemde zelfmelders – dat zij de eerste zes weken doorbrengen in het basisprogramma. Daarna kunnen zij promoveren naar een plusprogramma. Dat geldt ook voor gedetineerden met kortere straffen. Eveneens kunnen zij tegen het einde van hun detentie in aanmerking komen voor re-integratieverlof.

8. Re-integratieverlof en overplaatsing naar een beperkt beveiligde afdeling

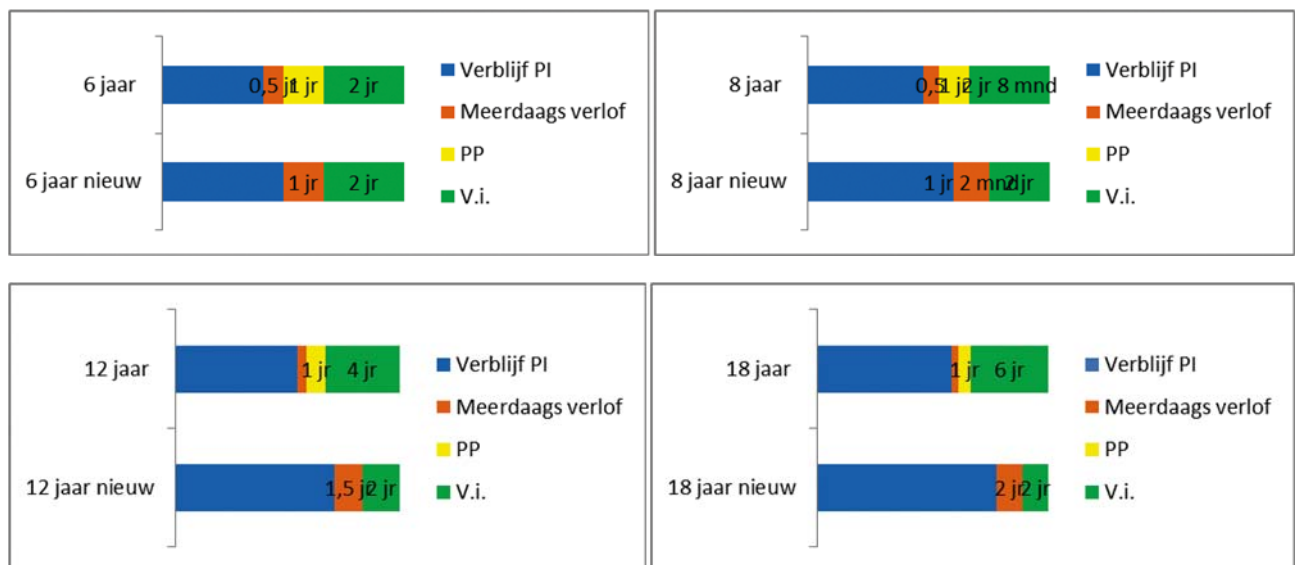
De leden van de SP-fractie vragen wanneer een gedetineerde in aanmerking kan komen voor re-integratieverlof. De leden van de SGP-fractie vragen naar het kortdurend verlof. Graag beantwoord ik de vragen van de leden van deze fracties als volgt.

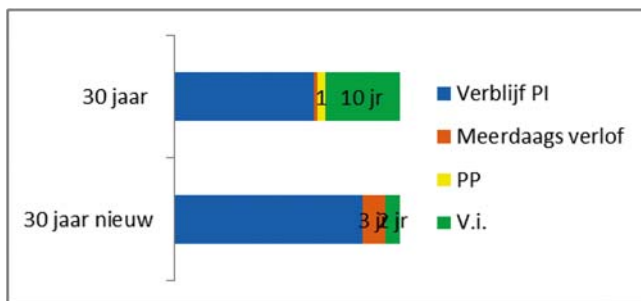
Re-integratieverlof wordt alleen toegekend als daarmee een concreet re-integratiedoel is gediend. Daarnaast wordt bij de beslissing om al dan niet re-integratieverlof te verlenen, getoetst of de gedetineerde tijdens zijn detentie gewenst gedrag heeft getoond en of de aan het re-integratieverlof verbonden risico's kunnen worden beperkt en beheerst. Ook worden de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen betrokken.

Onderscheid wordt gemaakt tussen kortdurend re-integratieverlof, langdurend re-integratieverlof en re-integratieverlof voor extramurale arbeid. Hieronder is in een schema opgenomen wanneer verlof aan de orde kan zijn.

Verlof	Inhoud	Straffen tot en met zes jaar	Straffen meer dan zes jaar
<i>Kortdurend re-integratieverlof</i>	Begint en eindigt op dezelfde dag. Om praktische zaken te regelen, die niet vanuit de inrichting kunnen worden geregeld.	Op zijn vroegst achttien maanden voor fictieve PP- of v.i.-datum. Voor heel korte straffen: niet eerder dan nadat een periode van zes weken na aanvang van de detentie is verstreken.	Op zijn vroegst zes maanden voorafgaand aan langdurend verlof.
<i>Langdurend re-integratieverlof</i>	Gedetineerden kunnen ten behoeve van een concreet re-integratiedoel (bijvoorbeeld opbouwen stabiel gezinscontact) een of meerdere nachten buiten de inrichting verblijven (met een maximum van acht achtereenvolgende nachten)	Op zijn vroegst na de helft van de straf, met een maximum van twaalf maanden voorafgaand aan de fictieve PP- of v.i.-datum. Totaal aantal nachten dat de gedetineerde buiten de inrichting kan verblijven gemaximeerd naar rato van het strafrestant (met een maximum van 36 nachten bij een straf van zes jaar).	Op zijn vroegst twaalf (straffen van zes jaar) tot zesendertig (straffen van dertig jaar) maanden voorafgaand aan de fictieve v.i.-datum. Totaal aantal nachten dat de gedetineerde buiten de inrichting kan verblijven gemaximeerd naar rato van het strafrestant (met een maximum van 108 nachten bij een straf van dertig jaar).
<i>Extramurale arbeid</i>	Vanuit een beperkt beveiligde afdeling (BBA). Gedetineerden werken overdag buiten de inrichting of volgen een opleiding ten behoeve van werk en verblijven 's nachts in de inrichting.	Alleen bij straffen vanaf minimaal 7,5 maand en een strafrestant van minimaal zes weken. Op zijn vroegst een zesde deel van de straf voorafgaand aan de fictieve PP of v.i.-datum.	Op zijn vroegst een jaar voorafgaand aan de fictieve v.i.-datum.

In combinatie met de wijzigingen die worden voorgesteld ten aanzien van het penitentiair programma en de v.i. geeft dit het volgende beeld voor de termijnen waarin een gedetineerde ten hoogste voor externe vrijheden in aanmerking kan komen.





Bij de toekenning van verlof en v.i., zo merk ik nog op naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie, gelden dezelfde criteria. Het uitgangspunt daarbij is dat de gedetineerde langzaam meer (externe) vrijheden krijgt, en zo toegroeit naar de v.i. Dat neemt niet weg dat in sommige gevallen wel verlof kan worden toegekend, maar geen v.i., omdat de grotere vrijheden die daarmee gepaard gaan de afweging op basis van die criteria anders doen uitvallen. Zo kan het voorkomen dat aan een gedetineerde die wel in aanmerking komt voor langdurend verlof – waarbij de gedetineerde een of meer nachten (maximaal acht) buiten de inrichting kan verblijven – of verlof voor extramurale arbeid – waarbij de gedetineerde overdag op zijn werk is en 's nachts in de inrichting verblijft – (nog) geen v.i. wordt verleend, omdat hij (nog) niet toe is aan de grotere vrijheden die daarmee gepaard gaan. Kortdurend verlof is met name bedoeld om praktische zaken te regelen vooruitlopend op langdurend verlof, het penitentiair programma, of de (voorwaardelijke) invrijheidstelling. Uitgangspunt bij kortdurend re-integratieverlof is, net als bij de andere vormen van re-integratieverlof, dat dit alleen kan worden toegekend aan gedetineerden die zijn geplaatst in het plusprogramma. Het kortdurend verlof betreft primair de regelzaken ten behoeve van de re-integratie. Dit kan ook zaken betreffen van belang voor de andere vormen van re-integratieverlof, zoals het kennismaken met een werkgever in het kader van extramurale arbeid. Ook mogelijk is het starten met een dagdeel verlof om de ouderrol weer te gaan vervullen, als voorloper van het langdurend re-integratieverlof waarmee hiermee actief verder kan worden geoefend. Een gedetineerde die niet is gepromoveerd naar het plusprogramma komt dus in beginsel niet in aanmerking voor kortdurend re-integratieverlof. Hierop kan aan het eind van diens detentie een uitzondering worden gemaakt als er uit het oogpunt van de re-integratie zwaarwegende redenen zijn die maken dat het nodig is dat de gedetineerde kortdurend – onder begeleiding – de inrichting verlaat om praktische zaken te regelen.

De leden van de SGP-fractie vragen verder naar het incidentele verlof. Verlof op humanitaire gronden, het zogeheten incidenteel verlof, zo beantwoord ik deze vraag, is geregeld in hoofdstuk 4 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting. Anders dan bij het re-integratieverlof is goed gedrag geen voorwaarde om in aanmerking te komen voor incidenteel verlof. Het gaat bij het incidenteel verlof om het bijwonen van indringende gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer van de gedetineerde, waarbij zijn aanwezigheid noodzakelijk is. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan bezoek van de gedetineerde aan een in levensgevaar of ernstige psychische nood verkerende levenspartner, kind, ouder, broer, zuster, grootouder of schoonouder van de gedetineerde of een bezoek in verband met het overlijden van een van hen. Op grond van artikel 21, eerste lid, van voornoemde regeling kan incidenteel verlof indien nodig onder begeleiding of bewaking plaatsvinden.

9. Penitentiair programma (bij straffen van zes maanden tot en met een jaar)

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeveel gevallen in de afgelopen twee jaar een veroordeelde zowel heeft deelgenomen aan een penitentiair programma als met v.i. is gegaan. Ik antwoord daarop dat ongeveer 75% van de gedetineerden die onder de huidige regeling deelnemen aan een penitentiair programma zijn veroordeeld tot een v.i.-waardige straf.

De leden van de D66-fractie willen weten welke positieve elementen van het penitentiair programma voor langgestraften behouden blijven. Zij vragen wat de niet-positieve elementen van het penitentiair programma zijn en waarom niet ervoor is gekozen vanuit een oogpunt van maatwerk het penitentiair programma te behouden voor veroordeelden met een v.i.-waardige straf. Ik beantwoord deze vragen graag als volgt. Het penitentiair programma is ingevoerd op een moment waarop nog geen sprake was van *voorwaardelijke* invrijheidstelling, maar van *vervroegde* invrijheidstelling. De vervroegde invrijheidstelling werd automatisch verleend en er konden geen voorwaarden aan worden verbonden. Gedetineerden werden daardoor niet gestimuleerd om zich in te spannen en goed gedrag te tonen. Het penitentiaire programma voorzorg daarom in een behoefte om gedetineerden te motiveren en nog enige tijd onder toezicht te kunnen stellen in een voorwaardelijk kader. Inmiddels voorziet de voorwaardelijke invrijheidstelling in een dergelijk voorwaardelijk toezichtkader voor straffen van langer dan een jaar. Dat betekent dat gedetineerden met een gevangenisstraf van langer dan een jaar op dit moment zowel in aanmerking komen voor een penitentiair programma als voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Met name langgestraften brengen hierdoor een aanzienlijk deel van hun straf buiten de inrichting door. Dit is onwenselijk, nu de doelen en het karakter van het penitentiair programma en de v.i. niet wezenlijk verschillen. In beide gevallen gaat het om een voorwaardelijk kader, waarbinnen gedetineerden zich onder toezicht in de maatschappij begeven ter voorbereiding op de terugkeer. Het opheffen van de stapeling voorkomt ook het in het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam (J. uit Beijerse e.a., «De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie», WODC 2018) geconstateerde probleem dat aan iemand in het kader van een penitentiair programma al vergaande vrijheden zijn verleend, terwijl die vrijheden in het kader van de v.i. weer worden ingeperkt. Deze stapeling van vrijheidsregimes is daarmee met het oog op een goede re-integratie weinig effectief, zo blijkt ook uit dit onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. De Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) geeft in zijn advies aan dat de opheffing van de stapeling van penitentiair programma met v.i. een oplossing vormt voor dit probleem. De Afdeling vroeg, evenals verschillende adviesorganen, wel aandacht voor enkele positieve elementen van het penitentiair programma. Naar aanleiding daarvan is opnieuw gekeken naar het re-integratieverlof, om zo deze positieve elementen te kunnen behouden. Het resultaat hiervan is aanpassing van de inrichting van het langdurend re-integratieverlof. Aanvankelijk was bij het langdurend re-integratieverlof voorzien dat gedetineerden een aantal keer hoogstens enkele aaneengesloten dagen (bijvoorbeeld een weekend) buiten de inrichting konden verblijven. Conform het advies van 3RO bij het wetsvoorstel is er meer ruimte gekomen om dit verlof op te bouwen. Er kan worden gestart met bijvoorbeeld een nacht buiten de inrichting en dat kan worden opgebouwd tot maximaal acht nachten achter elkaar buiten de inrichting. Ook is bij langere straffen voorzien in een, naar rato van de duur van de opgelegde straf, langere periode voorafgaand aan de fictieve v.i.-datum waarin langdurend re-integratieverlof kan worden toegekend. Het verlof voor extramurale arbeid voorziet in mogelijkheden voor

gedetineerden om overdag buiten de inrichting te werken of een opleiding te volgen. Re-integratieverlof kan ook worden ingezet om gedetineerden overdag deel te laten nemen aan ambulante zorg, voor zover deze niet in de inrichting beschikbaar is. Zo kunnen deze elementen van het penitentiair programma – het werken of volgen van een opleiding buiten de inrichting of het deelnemen aan een zorgtraject – via het re-integratieverlof behouden blijven.

Deze leden vragen of gedetineerden met een deels voorwaardelijke straf niet meer in aanmerking komen voor detentiefasering. Graag stel ik deze leden op dit punt gerust. In beginsel komen gedetineerden met een deels voorwaardelijk straf in aanmerking voor dezelfde stappen in hun detentiefasering als andere gedetineerden. In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie heb ik dit hiervoor in een schema in beeld gebracht. Graag verwijs ik deze leden daarnaar. In alle gevallen is in hoofdlijnen dus sprake van eenzelfde detentiefasering. De reden dat ervoor is gekozen de stapeling tussen penitentiair programma en voorwaardelijk strafdeel op te heffen, is dezelfde als de reden dat wordt voorgesteld de stapeling tussen penitentiair programma en v.i. op te heffen. Het gaat om voorwaardelijke modaliteiten, waarvan doel en karakter niet wezenlijk verschillen.

Ik kan de leden van de SP-fractie bevestigen dat het penitentiair programma als modaliteit vervalt voor straffen waarbij veroordeelden in aanmerking komen voor v.i. (straffen van meer dan een jaar gevangenisstraf). Deze leden vroegen wat er gebeurt als deze veroordeelden niet met v.i. gaan. Vooropgesteld moet worden dat als gedetineerden niet in aanmerking komen voor v.i., zij in beginsel ook niet in aanmerking zullen komen voor een penitentiair programma. Het is in de huidige situatie dus niet zo dat gedetineerden die niet in aanmerking komen voor v.i., wel met een penitentiair programma naar buiten (kunnen) gaan.

Als gedetineerden niet in aanmerking komen voor v.i., zal – vanuit het oogpunt van het voorkomen van recidive – zoveel mogelijk op andere wijze worden gewerkt aan de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. De inzet van DJI is er daarbij op gericht zo veel mogelijk gedetineerden aan te zetten en te motiveren om (alsnog) het gewenste gedrag te laten zien. DJI-medewerkers zijn hiertoe getraind in «motiveerende bejegening»: omgaan met gedetineerden op een manier die hen motiveert om te werken aan een toekomst zonder criminaliteit. In de praktijk is gebleken dat motiverende bejegening helpt om het gedrag van gedetineerden blijvend te veranderen.

Bij gedetineerden die goed gedrag laten zien, zal worden bekeken of zij middels het re-integratieverlof stapsgewijs vrijheden kunnen opbouwen, zodat zij kunnen toegroeien naar de v.i. Een half jaar na de beslissing om geen v.i. te verlenen, kunnen gedetineerden een verzoek doen om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. Mede naar aanleiding van de vragen van deze leden, voorzie ik bij nota van wijziging in de mogelijkheid voor gedetineerden om – bij een afwijzende beslissing op dat verzoek – na een half jaar opnieuw een verzoek te doen. Zo kunnen gedetineerden worden gestimuleerd om te blijven werken aan hun re-integratie.

Op de vraag hoe wordt omgegaan met gedetineerden die blijvend niet in aanmerking komen voor v.i. ben ik in paragraaf 2 hierboven in antwoord op een vraag van deze leden ingegaan. Zoals daar aangegeven zal ook in die gevallen worden gewerkt aan een veilige terugkeer, door re-integratieactiviteiten in detentie, in het bijzonder in het re-integratiecentrum dat in de penitentiaire inrichting aanwezig is. Ook kan aan deze gedetineerden kort voor het eind van de straf – mits op basis van een risicobeoordeling aanvaardbaar – kortdurend re-integratieverlof worden toegekend om praktische zaken te regelen die nodig zijn om hun terugkeer voor te bereiden. Verder wordt ervoor gezorgd dat de gemeente op de hoogte is wanneer iemand terugkeert naar de gemeente, met het

oog op het verlenen van nazorg. Wanneer het risicoprofiel van de betrokkene hiertoe aanleiding geeft, zal na afloop van de door de rechter opgelegde straf, monitoring door het (zorg- en) veiligheidshuis en de politie plaatsvinden.

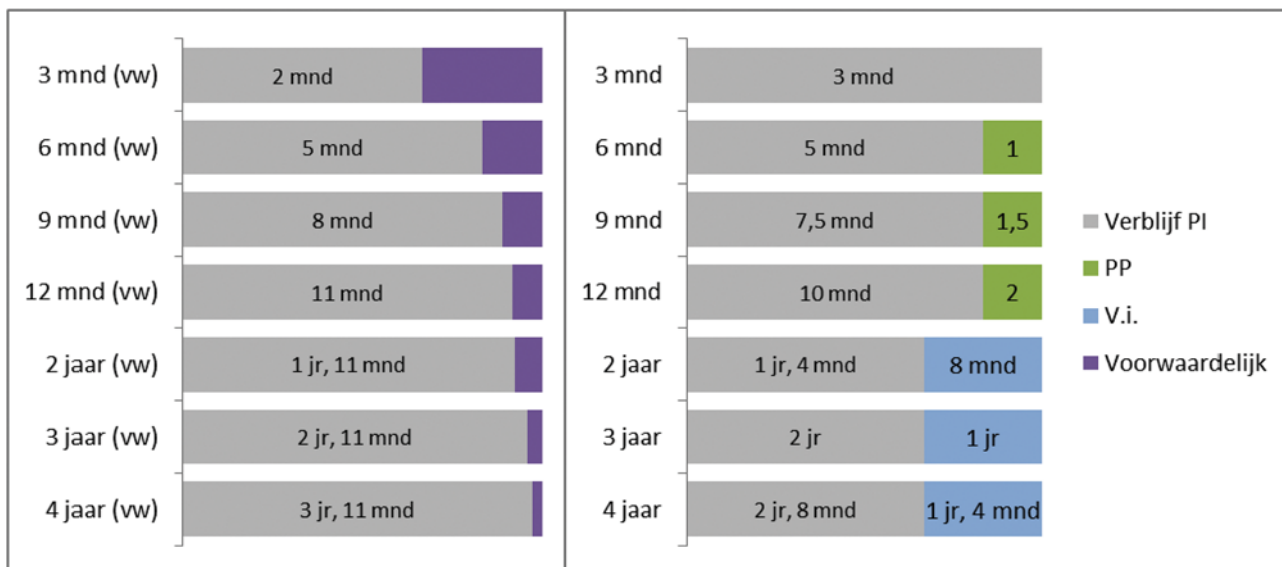
Deze leden vragen naar de redenen om de samenloop tussen het penitentiair programma en de v.i. op te heffen. Voor het antwoord op deze vraag, verwijs ik deze leden graag naar mijn hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie.

Ik kan de leden van de SGP-fractie bevestigen dat bij straffen van zes maanden de maximale periode van het penitentiair programma twee maanden is.

De vraag van deze leden of gedetineerden met een deels voorwaardelijke straf ook in aanmerking komen voor een penitentiair programma of v.i., beantwoord ik ontkennend. Om een «stapeling» van voorwaardelijke modaliteiten te voorkomen, is gekozen voor een stelsel waarbij aan het einde van de straf óf sprake is van een penitentiair programma óf van v.i. óf van een voorwaardelijk strafdeel. Op de redenen hiervoor ging ik hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie reeds in. Korthedshalve verwijs ik deze leden naar dat antwoord. Voor een schematisch overzicht van hoe het detentieverloop eruit ziet als sprake is van een deels voorwaardelijke straf, verwijs ik deze leden naar het in paragraaf 5.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag opgenomen overzicht.

Overeenkomstig de vraag van deze leden is hieronder een schema opgenomen, waarin ten aanzien van straffen van drie, zes, negen en twaalf maanden en twee, drie en vier jaar inzichtelijk is gemaakt welk deel van de straf in detentie wordt doorgebracht als een maand daarvan voorwaardelijk is opgelegd en als er geen sprake is van een voorwaardelijk strafdeel. Ik teken daarbij aan dat het bij een deels voorwaardelijke straf aan de rechter die de straf oplegt is om de lengte van het voorwaardelijk strafdeel te bepalen. Hij heeft daarbij veel ruimte en kan ook voor een (veel) langer voorwaardelijk strafdeel kiezen, tot maximaal twee jaar. Bij straffen tot en met twee jaar kan zelfs de hele straf voorwaardelijk worden opgelegd, bij straffen tot en met vier jaar kan het strafdeel maximaal twee jaar bedragen en dus oplopen tot de helft van de straf. In plaats van een maand, had in onderstaand schema dus even goed voor een voorwaardelijk strafdeel van drie maanden, zes maanden of twee jaar kunnen worden gekozen.

Voor het penitentiair programma en de v.i. geldt dat in dit schema is uitgegaan van de maximale termijn. Het gedrag van de gedetineerde of eventuele risico's verbonden aan de invrijheidstelling kunnen evenwel maken dat het penitentiair programma of de v.i. voor een bepaalde periode wordt uitgesteld of zelfs in het geheel niet aan de orde is.



Deze leden hebben gevraagd naar straffen die los van elkaar een penitentiair programma mogelijk maken en opgeteld niet. Ik begrijp hun vraag zo, dat deze leden verwijzen naar de situatie waarin een gedetineerde meerdere korte straffen achterelkaar uitzit, waardoor hij opgeteld een straf van meer dan een jaar moet uitzitten. In die gevallen komt de gedetineerde inderdaad niet meer in aanmerking voor een penitentiair programma, maar voor de v.i. Dit vloeit voort uit het – door dit wetsvoorstel inhoudelijk ongewijzigde – artikel 15, vijfde lid, Sr. De reden hiervoor is dat de gedetineerde door de aaneensluitende tenuitvoerlegging van die straffen een dusdanige periode uit de samenleving verwijderd is geweest, dat het wenselijk is hem onder het (zwaardere beslis)kader van de v.i. te laten vallen. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de aaneensluitende tenuitvoerlegging van opgelegde gevangenisstraffen de voorkeur verdient, omdat de inspanningen die tijdens de kortere straffen worden gedaan om zijn leven buiten detentie op orde te krijgen anders steeds weer (deels) teniet worden gedaan door terugkeer van de betrokkene in detentie.

10. Voorwaardelijke invrijheidstelling (straffen van langer dan een jaar).

10.1 De huidige regeling

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de huidige v.i.-regeling in 2008 in werking is getreden. Zij stellen enkele vragen over de totstandkoming van deze regeling, die ik graag in onderlinge samenhang als volgt beantwoord.

Van 1987 tot en met 2008 gold in Nederland de regeling van de vervroegde invrijheidstelling. Deze regeling hield in dat gedetineerden na twee derde van hun straf automatisch in vrijheid werden gesteld. Aan de vervroegde invrijheidstelling werden geen voorwaarden verbonden. De vervroegde invrijheidstelling was bij de invoering in 1987 al omstreden – de regeling werd in de Eerste Kamer aanvaard met een meerderheid van slechts één stem (31 tegen dertig stemmen) – en bleef dat. Er bestond veel onbegrip in de maatschappij over «het cadeau krijgen» van een derde deel van de straf, ook al hadden gedetineerden dat vanwege hun gedrag tijdens detentie niet verdiend. Ook was er een toenemende behoefte om veroordeelden nog een periode onder toezicht te stellen. In 1992 diende het CDA tegen deze achtergrond een motie in tot herziening van de

regeling. De toenmalige Minister en Staatssecretaris gaven in de beleidsnota voor het gevangeniswezen «Werkzame Detentie» uit 1994 aan te overwegen het systeem te wijzigen van «ja, tenzij» naar «nee, tenzij». Dit resulteerde in een voorontwerp van wet, dat door een volgende Minister in 1996 niet verder in procedure werd gebracht. Aan de behoefte van een voorwaardelijk kader zou zijn tegemoetgekomen door de introductie van het penitentiair programma. Wel werd in 1994, naar aanleiding van een aantal zeer gewelddadige (pogingen tot) ontvluchtingen en onttrekking aan de vrijheidsbeneming een wettelijke grond voor het uitstellen of achterwege blijven van vervroegde invrijheidstelling opgenomen (Stb. 1994, 82). Tijdens de behandeling van de Penitentiaire beginselenwet en ook daarna, bleef de Tweede Kamer aandringen op hervorming van de v.i.-regeling: de voorwaardelijke invrijheidstelling zou een gunst moeten zijn in plaats van een recht. De toenmalige Minister zegde naar aanleiding daarvan in 1998 toe in het kader van de beleidsnota «Sancties in perspectief» expliciet aandacht aan de v.i. te besteden. Deze beleidsnota uit 2000 (zie de bijlage bij Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1) bevat het voorstel de vervroegde invrijheidstelling zodanig te herzien, dat de invrijheidstelling weer onder voorwaarden kan plaatsvinden. Ter uitwerking van de in «Sancties in Perspectief» gedane voorstellen werden twee commissies ingesteld: de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling (Commissie Vegter) en de Commissie Vrijheidsbeperking (Commissie Otte). In hun rapporten pleitten deze commissies voor de herziening van de regeling van vervroegde invrijheidstelling en stelden zij voor deze om te vormen tot een regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Vervolgens is de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een invrijheidstelling onder voorwaarden opgenomen in de beleidsnota «Modernisering sanctietoepassing» (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8) als één van de maatregelen gericht op een consequentere en effectievere sanctietoepassing. In het wetsvoorstel dat ter uitvoering daarvan werd opgesteld (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 513, nr. 2) – en dat leidde tot de huidige v.i.-regeling – werd gekozen voor een systeem waarbij v.i. van rechtswege werd verleend. De reden die daarvoor werd gegeven was dat moest worden voorkomen dat het overgrote deel van de gedetineerden pas wanneer de door de rechter opgelegde straf geheel is uitgezeten in vrijheid zou worden gesteld, waardoor geen voorwaarden meer konden worden gesteld. Tijdens de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is hierover gediscussieerd. Verschillende partijen stelden zich op het standpunt dat het gedrag van de gedetineerde (mede) bepalend zou moeten zijn bij de beslissing tot toekenning van v.i. Naar aanleiding hiervan werden bij nota van wijziging bij dat wetsvoorstel de mogelijkheden om aan het gedrag van de gedetineerde consequenties te verbinden bij het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling, verruimd voor wat betreft de gronden voor uitstel en afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling. Hiermee kon worden voorkomen dat voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend aan veroordeelden die dit blijkens hun *ernstige wangedrag* niet verdienen. Zo werd gekozen voor het huidige wettelijke systeem, waarbinnen alleen het vorderen van uitstel of afstel en het stellen van bijzondere voorwaarden individuele beslismomenten zijn. De v.i. kan alleen worden uit- of afgesteld op basis van limitatief in de wet opgesomde gronden. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin de gedetineerde een vluchtpoging heeft gedaan of ernstig wangedrag heeft getoond, zoals het plegen van een nieuw strafbaar feit of gedrag dat meermalen heeft geleid tot oplegging van een disciplinaire straf tijdens de detentie. Blijkens het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam naar de praktijk van de v.i. uit 2018 is sindsdien sprake van een ontwikkeling naar meer maatwerk en een meer persoonsgerichte aanpak. Door af te stappen van het van rechtswege verlenen van v.i. en deze limitatieve opsomming

van uit- en afstelgronden, en in plaats daarvan te kiezen voor een systeem waarbij gebaseerd op enkele criteria een beslissing wordt genomen, ontstaat meer ruimte om de persoonsgerichte aanpak consistent door te voeren en beter aan te sluiten bij de fase die aan de v.i. voorafgaat. De nadruk verschuift daarbij van alleen risico's en (ernstig) wangedrag, naar een afweging gebaseerd op het getoonde constructieve gedrag en de bereidheid om mee te werken aan de eigen re-integratie, eventuele risico's verbonden aan de v.i.-verlening en slachtofferbelangen. Overigens betekent dat met dit wetsvoorstel wordt afgestapt van een systeem waarbij v.i. van rechtswege wordt verleend op zichzelf niet dat het grootste gedeelte van de gedetineerden niet meer in aanmerking komt voor v.i., zoals bij de wetwijziging in 2008 werd gesteld. Het betekent wél dat ten aanzien van iedere gedetineerde sprake is van een op zichzelf staand beslismoment, waarbij een zorgvuldige afweging wordt gemaakt of de gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid kan en mag worden gesteld en onder welke voorwaarden. Zo wordt beter ingebed dat bij de beslissing over de v.i.-verlening met alle relevante factoren en belangen steeds rekening wordt gehouden.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de toepassingspraktijk van de (bijzondere) voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ik beantwoord deze vragen in onderlinge samenhang als volgt. Uit het al meermaals aangehaalde onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam naar de toepassingspraktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling blijkt dat in de periode van 2012 tot 2016 steeds meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid bijzondere voorwaarden op te leggen. Het aantal zaken waarin bijzondere voorwaarden aan de v.i. worden verbonden, is gestegen van 61% in 2012 naar ongeveer 70% in de daaropvolgende jaren. Bovendien worden per geval meer voorwaarden aan de v.i. verbonden: dit aantal is gestegen van twee à drie naar drie à vier. Het totaal aantal vorderingen tot herroeping van de v.i. is gedurende de onderzoeksperiode ook toegenomen, van 215 in 2012 tot 323 in 2016. Deze stijging is voornamelijk toe te schrijven aan de verdubbeling van het aantal vorderingen tot herroeping op basis van overtreding van de bijzondere voorwaarden. De onderzoekers geven aan dat dit in verband staat met eerdergenoemde stijging in het totaal aan de v.i. verbonden bijzondere voorwaarden. Deze vorderingen worden ook vaker geheel of gedeeltelijk toegewezen. Dit aantal is gestegen van 60% in 2012 tot 74% in 2016. Het aantal vorderingen tot herroeping op basis van overtreding van de algemene voorwaarde is tussen 2012 en 2016 licht toegenomen van 127 tot 152, met een piek in 2014 op 165 vorderingen.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zijn als een gedetineerde een ontsnappingspoging doet. Aan een ontsnappingspoging, welke ook kan plaatsvinden tijdens verlof, kunnen verschillende gevolgen worden verbonden. Over het algemeen zal de gedetineerde volgend op deze poging direct weer worden ingesloten. Bovendien zal het verlenen van verlof of het hervatten daarvan pas plaatsvinden na een nieuwe (risico)beoordeling van de gedetineerde. Een ontsnappingspoging wordt aangemerkt als ontoelaatbaar gedrag, en betekent om die reden dat de gedetineerde in detentie ook direct wordt teruggeplaatst naar een basisprogramma. Verder kan de ontsnappingspoging voor het OM aanleiding zijn te beslissen om geen v.i. te verlenen of om een reeds verleende v.i. te herroepen. Het ontsnappen uit de gevangenis of het doen van een poging daartoe is in Nederland niet strafbaar gesteld, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden. Het bevrijden uit de gevangenis van iemand anders of het verlenen van hulp aan zelfbevrijding is wel strafbaar, op grond van artikel 191 Sr. Ook het uitlokken van hulp door de gedetineerde bij een eigen ontsnapping is strafbaar (zie HR 12 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG7756). Daarnaast kan de ontsnapte gedetineerde strafbaar zijn vanwege bijvoorbeeld vernieling. In het debat

met uw Kamer over de enkelband (Handelingen II 2016/17, 82, nr. 6, p. 19 en 24) zegde de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toe dat zal worden onderzocht in hoeverre het schenden van justitiële voorwaarden en het onttrekken aan vrijheidsbeneming – ontsnappen uit de gevangenis – zelfstandig zou kunnen worden strafbaar gesteld. Aan het WODC is opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. De resultaten van dit rechtsvergelijkende onderzoek – onderzocht wordt of een aantal andere landen een dergelijke strafbaarstelling kent en hoe deze daar is vormgegeven – worden medio 2019 verwacht. Deze resultaten zal ik betrekken bij mijn besluit of ik kom met een zelfstandige strafbaarstelling. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarin de huidige regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling naar het oordeel van de regering tekortschiet. Voor zover deze leden met hun verwijzing naar de eerdere wetwijziging(en) bedoelen aan te geven dat sinds die wijzigingen uit- en afstel van de v.i. mogelijk is, hebben zij daarin gelijk. Hoewel de huidige toepassing van de v.i. al wordt gekenmerkt door een ontwikkeling naar meer maatwerk en een meer persoonsgerichte aanpak, is het toekennen van de v.i. binnen het huidige wettelijke kader niet een op zichzelf staand beslismoment; de gedetineerde komt hiervoor van rechtswege in aanmerking. Dat betekent dat daarvoor geen beslissing nodig is. Wel beslist het openbaar ministerie of aan de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden worden verbonden. Als geen v.i. dient te worden verleend, het zogeheten uitstel of afstel van de v.i., moet actie worden ondernomen. Doordat uit- en afstel van de v.i. alleen mogelijk is op grond van enkele in de wet limitatief opgesomde gronden, kan de ingezette persoonsgerichte benadering evenwel nog niet volledig tot zijn recht komen. Dit kan niet worden opgelost met een intensivering van de individuele toets, zoals deze leden voorstellen. Het OM en de rechter blijven daarmee immers gebonden aan de limitatief in de wet opgesomde gronden. Door het huidige systeem te vervangen door een systeem waarbinnen aan de hand van enkele criteria een volledig persoonsgerichte afweging wordt gemaakt of v.i. wordt verleend, wordt de persoonsgerichte aanpak beter gefaciliteerd. Overigens hebben verschillende adviesorganen – waaronder ook de Afdeling – begrip uitgesproken voor de wijziging om het van rechtswege toekennen van v.i. om te vormen naar een individueel afwegingsmoment.

De leden van de GroenLinks-fractie alsmede de leden van de SP-fractie stellen vragen over de keuze om de beslissingen met betrekking tot de v.i. bij het OM te beleggen. Zij vragen of deze beslissing niet bij de rechter belegd zou moeten blijven. Zij vragen verder of het OM praktisch, organisatorisch en administratief in staat is om uitvoering te geven aan deze voorgestelde taak. Graag beantwoord ik deze vragen in samenhang als volgt.

Vooropgesteld moet worden dat de v.i. onderdeel is van de tenuitvoerlegging van de straf. De strafrechter heeft reeds beslist over de vrijheidsbeneming. De beslissingen over het verlenen of tot herroeping hebben weliswaar tot gevolg dat de veroordeelde blijft ingesloten of weer wordt ingesloten in de gevangenis, maar dat gebeurt volledig binnen de kaders van de door de rechter opgelegde gevangenisstraf. Er is dus geen sprake van een nieuwe detentietitel, maar van voortzetting of hervatting van de detentie ter uitvoering van de door de rechter opgelegde straf. Een noodzaak om de beslissing tot herroeping bij de rechter te leggen is er in dit licht niet. Binnen het stelsel zoals ik dit voorsta, waarbij de v.i. niet langer een wettelijk recht is, past dat deze beslissing elders wordt belegd, waarbij de rechter wel betrokken blijft in die zin dat de gedetineerde tegen de beslissingen van het OM bij de rechter een bezwaarschrift kan indienen. Dat de beslissingsbevoegdheid elders wordt belegd is ook niet ongebruikelijk. Ook in de regeling van de taakstraf is voorzien in de beslissing van het openbaar ministerie tot toepassing van vervangende hechtenis indien een taakstraf niet of niet naar behoren is verricht

(artikel 22g Sr). In het geval dat een veroordeelde in vrijheid verkeert omdat hij deelneemt aan een penitentiair programma beslist DJI over de beëindiging van die deelname indien daartoe aanleiding bestaat, met als gevolg dat betrokkene weer wordt ingesloten in de gevangenis. Ik acht in dit licht het OM de aangewezen instantie om de beslissingen inzake de v.i. te nemen. Het OM heeft reeds ruime kennis hiervan en ervaring hiermee. Onder de huidige regeling beslist het openbaar ministerie immers al over het vaststellen van bijzondere voorwaarden en dient het zo nodig een vordering tot uitstel of achterwege blijven van v.i. in bij de rechter. Het beleggen van deze taak bij het OM sluit ook goed aan bij de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden zoals die is voorzien in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Op grond van die wet gaat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen over van het openbaar ministerie naar de verantwoordelijke bewindspersoon op het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het openbaar ministerie houdt daarbij echter tijdens de tenuitvoerleggingsfase bepaalde bevoegdheden en mogelijkheden om de wijze van tenuitvoerlegging te beïnvloeden. De magistratelijke taken van het openbaar ministerie in het kader van de tenuitvoerlegging omvatten ook het vaststellen van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Voor het maken van een goede afweging tussen de betrokken belangen door het openbaar ministerie zijn naast het advies van de directeur van de penitentiaire inrichting ook het advies en de risicobeoordeling door de reclassering, informatie van slachtoffers, nabestaanden of andere relevante personen, zoals kinderen van de gedetineerde, en eventueel het advies van het lokaal parket van belang. Deze advisering garandeert dat het openbaar ministerie over de informatie beschikt die nodig is om de genoemde afweging te kunnen maken.

De leden van de SP-fractie menen dat de maximering van de voorwaardelijke invrijheidstelling op twee jaar de samenleving niet veiliger, maar juist onveiliger maakt. Op de vraag van deze leden hoe de voorgestelde wijzigingen zullen bijdragen aan het terugdringen van recidive, antwoord ik als volgt. Graag stel ik voorop dat de voorgestelde v.i.-termijn van twee jaar aansluit bij de gemiddelde duur – van anderhalf tot twee jaar – van het huidige reclasseringstoezicht. In het merendeel van de gevallen, zo laten ook de cijfers van de reclassering zien, is twee jaar toereikend. Zeker gelet op mijn voorstellen om de tijd in detentie beter te benutten om gedetineerden voor te bereiden op hun terugkeer en in het bijzonder de aanpassingen die ik in het verlov voorstel. De voorstellen moeten dan ook in onderlinge samenhang worden gezien. Daarin vormt de v.i. de laatste fase van een stapsgewijs re-integratieproces, dat al begint bij aanvang van de detentie. Met de screening en het opstellen van een persoonlijk D&R-plan staat het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden en het voorbereiden op de terugkeer in de samenleving vanaf het begin van de detentie centraal. De persoonsgerichte benadering – die overal in het stelsel wordt doorgevoerd –, met als doel het bereiken van gedragsverandering, speelt daarin een centrale rol. Er komt een meer geleidelijke opbouw van vrijheden. Daarbij staat niet alleen de v.i. in het teken van het gericht werken aan een succesvolle terugkeer, ook via het verlov wordt een concrete bijdrage aan de re-integratie geleverd. Het re-integratieverlov en de v.i. vormen een opeenvolgend geheel, waarin de gedetineerde stapsgewijs gecontroleerd meer vrijheden krijgt en zo toewerkt naar zijn invrijheidstelling. Zoals blijkt uit de overzichten die in paragraaf 8 van deze nota naar aanleiding van het verslag zijn opgenomen, bieden het re-integratieverlov en de v.i. samen een behoorlijke periode waarin gericht met vrijheden kan worden gewerkt aan de re-integratie, maar dan vanuit een meer stapsgewijze benadering. De voorstellen ten aanzien van de v.i. moeten verder in samenhang worden gezien met de voorstellen ter

versterking van de samenwerking met partners als de gemeente en de reclassering. Ook die voorstellen dragen bij aan een betere voorbereiding op de terugkeer in de samenleving en een betere overgang na afloop van detentie. De gemeente en de reclassering kunnen om die reden vanaf het begin van het detentietraject – vanaf het opstellen van het D&R-plan – worden betrokken. De grondslag die in dit wetsvoorstel is opgenomen voor gegevensuitwisseling met gemeenten en de reclassering faciliteert dit, evenals de opgenomen bevoegdheid om hulpverleningsorganisaties toegang tot de penitentiaire inrichting te verlenen, zodat zij al tijdens de detentie ondersteuning kunnen bieden bij het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden. De veiligheid van de samenleving is bij de vormgeving van de detentiefasering en de verlening van vrijheden daarbij steeds een wezenlijk aspect.

Deze leden verwijzen naar een passage in de memorie van toelichting bij de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 51) waarin zou staan dat de v.i.-termijn te kort is voor een zorgvuldige en verantwoorde terugkeer van zware delinquenten in de samenleving. Zij vragen hoe het voornemen om de v.i.-termijn te maximeren op twee jaar, wat voor de groep zware delinquenten zal betekenen dat hun v.i.-termijn korter wordt, zich hiertoe verhoudt. De opmerking waarnaar deze leden verwijzen, had een algemene strekking en was niet beperkt tot de situatie waarin een langdurige gevangenisstraf (meer dan zes jaar) is opgelegd. Voor een grote meerderheid van de gedetineerden volstaat een v.i.-periode (en daarmee een proeftijd) van twee jaar, maar voor een kleine groep kan er een noodzaak zijn om uit het oogpunt van maatschappelijke veiligheid en een verantwoorde re-integratie langer toezicht te houden en langer begeleiding te bieden. Voor die groep is met voornoemde wet voorzien in de mogelijkheid van het verlengen van de proeftijd bij de v.i. door de rechter, op vordering van het OM, en daarnaast in een vorm van aansluitend toezicht binnen het kader van een zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. Het toezicht binnen dit kader kan voortduren zolang voldaan wordt aan de wettelijke vereisten en het voortduren van het toezicht door de rechter noodzakelijk en proportioneel wordt geacht. Bovendien bestaat de mogelijkheid van het verlengen van de proeftijd bij de v.i. door de rechter, op vordering van het OM.

10.2 De toepassing van de huidige regeling in de praktijk

Blijkens het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam is in de praktijk van de v.i.-verlening sprake van een ontwikkeling naar meer maatwerk en een persoonsgerichte aanpak. Van een automatische toepassing van de v.i. is in de praktijk dan ook geenszins sprake, volgens het onderzoek, zo kan ik de leden van de SP-fractie bevestigen. Dat neemt niet weg dat op dit moment nog steeds sprake is van een «wettelijke automatisme», zoals dit wordt verwoord in het advies van de Afdeling: de gedetineerde komt van rechtswege in aanmerking voor v.i. De verlening van de v.i. is daardoor geen zelfstandig beslismoment. In het huidige systeem wordt aan iedere gedetineerde v.i. verleend, tenzij het OM uit- of afstel vordert. Het OM kan dit alleen als sprake is van een van de in de wet limitatief opgesomde gronden. Met het voorstel om de v.i. niet langer van rechtswege toe te kennen, wordt de v.i. een zelfstandig beslismoment en komt er meer aandacht voor de persoonsgerichte benadering. Bij iedere gedetineerde wordt aan de hand van drie in de wet opgesomde criteria – het gedrag gedurende de detentie, risico's en slachtofferbelangen – afgewogen of hij voor v.i. in aanmerking komt en zo ja, welke bijzondere voorwaarden daaraan zouden moeten worden verbonden. Overigens, zo merkte ik eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag op, betekent dat met dit wetsvoorstel wordt afgestapt van een systeem waarbij v.i. van rechtswege wordt verleend op zichzelf niet dat het grootste gedeelte van

de gedetineerden niet meer in aanmerking zou kunnen komen voor v.i. Het betekent wél dat ten aanzien van iedere gedetineerde sprake is van een op zichzelf staand beslismoment, waarbij een zorgvuldige afweging wordt gemaakt of de gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid kan en mag worden gesteld en onder welke voorwaarden. Zo wordt beter ingebeld dat bij de beslissing over de v.i.-verlening met alle relevante factoren en belangen – waaronder risico's voor de samenleving en de gerechtvaardigde belangen van slachtoffers – steeds rekening wordt gehouden.

10.3 De voorgestelde wijziging van de v.i.-regeling

De leden van de D66-fractie vragen naar de verschillende verwoording van het criterium voor wat betreft goed gedrag tussen het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling. In reactie hierop – en tegelijk op vergelijkbare vragen van de leden van de SGP-fractie in het artikelsgewijze gedeelte, bij artikel II, onderdeel A van het verslag – merk ik op dat voor zowel de voorwaardelijke invrijheidstelling als voor het penitentiair programma hetzelfde criterium geldt voor wat betreft het gedrag van de gedetineerde. Het moet gaan om gedrag waaruit een bijzondere geschiktheid tot terugkeer blijkt. In de Penitentiaire beginse-lenwet volgt dit uit de definitie van de daar gebezigde term «goed gedrag» (artikel 1, onder v, Pbw).

10.4 Verlening van voorwaardelijke invrijheidsstelling

De leden van de fracties van het CDA en de SP stellen vragen over de mogelijkheid van een gedetineerde om na de beslissing van het OM om geen v.i. te verlenen na zes maanden een verzoek in te dienen om alsnog v.i. te verlenen. Deze vragen beantwoord ik in onderlinge samenhang als volgt.

De termijn van zes maanden, waarna de gedetineerde kan verzoeken om alsnog in vrijheid te worden gesteld, biedt de gedetineerde de gelegenheid om aan te tonen dat hij op het moment van het verzoek wel voldoet aan de criteria om voorwaardelijk in vrijheid te kunnen en te mogen worden gesteld. Een kortere periode acht ik hiervoor onvoldoende. Het OM heeft twee maanden de tijd om tot een beslissing op dit verzoek te komen. Dit betekent, zo meld ik de leden van de SP-fractie, dat een gedetineerde, wanneer op zijn verzoek positief zou worden beslist, uiterlijk acht maanden na de beslissing van het OM om geen v.i. te verlenen met v.i. kan, ervan uitgaande dat de gedetineerde direct na de termijn van zes maanden een verzoek heeft ingediend en het OM er twee maanden over heeft gedaan om een beslissing te nemen. De termijn waarna een gedetineerde zijn verzoek doet, kan evenwel later in de tijd liggen, omdat hij op zijn vroegst na zes maanden een verzoek kan indienen. Tegelijkertijd kan de termijn waarbinnen het OM op dit verzoek beslist korter zijn, omdat de beslistermijn van twee maanden een maximumtermijn is. Het klopt dat – zoals de leden van de SP-fractie stellen – in de situatie waarin de gedetineerde na zes maanden een verzoek doet en het OM een termijn van twee maanden neemt voor de beslissing, de v.i. nog maximaal zestien maanden kan duren. Dit is het gevolg van het feit dat de gedetineerde naar het oordeel van het OM nog niet eerder voldeed aan alle vereisten om met v.i. te kunnen en ik acht dit daarom zeker niet onwenselijk. Op het overschrijden van de beslistermijn van twee maanden is, zo bevestig ik de leden van de SP-fractie, geen sanctie gesteld. Dit is ook niet gebruikelijk binnen de strafrechtpleging. Ik benadruk graag dat het OM steeds voldoende tijd zal hebben om tot een beslissing te komen, doordat deze termijn goed zal worden bewaakt. Het OM krijgt via het AICE, dat wordt geïnformeerd door DJI, bericht dat een gedetineerde over een bepaald aantal dagen mogelijk in aanmerking komt voor v.i. Mocht het OM tijdens de beslistermijn tot de conclusie komen dat er, bijvoorbeeld

vanwege de complexiteit van de zaak, te weinig tijd is om tot een weloverwogen beslissing te komen, dan kan het nemen van de beslissing worden uitgesteld voor ten hoogste zes maanden.

Met de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat, wordt artikel 15d, tweede lid, Sr aangevuld. Daarmee wordt het mogelijk voor de gedetineerde een tweede verzoek in te dienen, nadat ten minste zes maanden zijn verstreken nadat zijn eerdere verzoek is afgewezen. Ook dan – uiterlijk veertien maanden na de eerste datum waarop v.i. aan de orde kan zijn – kan immers nog sprake zijn van een betekenisvolle v.i.-periode. De voorgestelde wijziging heeft tot gevolg dat door de gedetineerde maximaal twee verzoeken kunnen worden gedaan.

De leden van de D66-fractie vragen waarom bij de beslissing om v.i. te verlenen, waarbij het OM het advies van de directeur van de penitentiare inrichting, het advies en de risicobeoordeling van de reclassering, informatie van slachtoffers, nabestaanden of andere relevante personen en eventueel het advies van het lokaal parket meeweegt, de visie van de gedetineerde alleen indirect, via het advies van de reclassering, in de beoordeling wordt betrokken. Bij het nemen van een beslissing over het al dan niet verlenen van v.i., zo beantwoord ik deze vraag, weegt het OM alle betrokken belangen mee, waaronder die van de gedetineerde. Het standpunt van de gedetineerde ten aanzien van de v.i. en eventuele daaraan te verbinden bijzondere voorwaarden zal, net als in de huidige situatie, worden meegenomen in het advies van de reclassering. Een dergelijk advies wordt gebaseerd op één of meerdere contacten met de gedetineerde, eventueel in aanwezigheid van een advocaat. Op basis hiervan wordt het belang van de gedetineerde adequaat betrokken, hetgeen past binnen de persoonsgerichte aanpak. De regering is niet bekend met signalen dat deze werkwijze niet toereikend zou zijn. Ik zie daarom geen aanleiding om het standpunt van de gedetineerde daarnaast apart bij deze beslissing te betrekken.

Deze leden vragen hoe de regering de beslissingsbevoegdheid van het OM ziet in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Deze leden begrijpen correct dat artikel 6 EVRM van toepassing is bij het vaststellen van iemands burgerlijke rechten en plichten en dat op grond van die bepaling iemand recht heeft op een eerlijk proces, waaronder toegang tot een onafhankelijke rechter. Voorwaardelijke invrijheidstelling is evenwel geen burgerlijk recht (vgl. EHRM 3 april 2012 *Boulois t. Luxemburg*, ECLI:NL:XX:2012:BW7924) en op die grondslag is artikel 6 EVRM dan ook niet van toepassing binnen de v.i.-procedure. Artikel 6 EVRM is verder van toepassing wanneer het gaat om het beoordelen van de gegrondheid van een tegen iemand ingestelde vervolging, waarbij sprake moet zijn van een zogenoemde «criminal charge». Daarvan is bij de v.i. evenmin sprake. De voorwaardelijke invrijheidstelling maakt onderdeel uit van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. Artikel 6 EVRM ziet niet op die fase. Desalniettemin vind ik het belangrijk dat door een gedetineerde een rechter bij de zaak kan worden betrokken. Daarom kan tegen de beslissing van het OM om geen v.i. te verlenen of om deze beslissing uit te stellen, een bezwaarschrift worden ingediend bij de rechtbank. De rechter zal – wanneer dit bezwaarschrift ontvankelijk is – beoordelen of het OM in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen.

Deze leden wijzen op de reactie in de memorie van toelichting, naar aanleiding van een vraag van de RSJ, dat het advies van het in te stellen adviescollege niet bindend is en dat het OM hiervan gemotiveerd kan afwijken, indien hiertoe aanleiding bestaat. Deze leden informeren wanneer er volgens de regering (voldoende) aanleiding is om gemotiveerd van het advies af te wijken. Ik antwoord hierop dat het adviescollege dient ter ondersteuning van het OM in zware en complexe zaken. De experts in dit college dragen bij aan een zoveel mogelijk geobjecti-

veerde beoordeling van de persoon van de gedetineerde in relatie tot het delict waarvoor hij is veroordeeld. Het OM betreft het advies van het adviescollege bij de v.i.-beslissing, maar maakt een eigenstandige, onafhankelijke afweging. Daarbij kan het een bepaald aspect of belang, zoals een juridisch belang, zwaarder laten wegen dan het adviescollege. In dergelijke gevallen kan het OM met de beslissing wel of geen v.i. te verlenen afwijken van het advies van het adviescollege. Het advies weegt zwaar, maar de verantwoordelijkheid voor de beslissing blijft bij het OM. Graag benadruk ik, zoals de leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting, dat een belangrijke meerwaarde van de verlening van voorwaardelijke invrijheidsstelling als een op zichzelf staand beslismoment is dat niet alleen de afwezigheid van wangedrag, maar ook de aanwezigheid van gewenst, constructief gedrag, en het meewerken aan de eigen re-integratie een belangrijke rol gaan spelen bij de verlening en invulling van een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Op verzoek van deze leden geef ik graag meer inzicht in de wijze waarop de afweging tussen de afwezigheid van wangedrag en de aanwezigheid van gewenst gedrag wordt gemaakt. In het huidige systeem kan de v.i. slechts op beperkte gronden worden uit- of afgesteld, waaronder de aanwezigheid van (ernstig) wangedrag. In het met dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe systeem zal v.i. worden verleend als de desbetreffende gedetineerde zich voldoende inzet. Het gaat er dan om dat de gedetineerde er blijk van geeft zijn gedrag te (willen) veranderen en verantwoordelijkheid neemt voor zijn eigen toekomst. In paragraaf 5.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag ben ik in reactie op een eerdere vraag van deze leden uitgebreid ingegaan op waarbij hiernaar wordt gekeken. Per gedetineerde zal op basis van het door hem getoonde gewenste én ongewenste gedrag, maar ook op grond van eventuele risico's en het slachtofferbelang, een afweging worden gemaakt. Ten behoeve van de door het OM te nemen v.i.-beslissing stelt DJI een advies op. Hierin wordt ingegaan op het gedrag dat de gedetineerde tijdens de gehele detentieperiode heeft laten zien. Een dergelijk advies is gebaseerd op rapporten van direct bij de gedetineerde betrokken DJI-medewerkers. Het gewenste gedrag (gedrag op de afdeling, inzet voor de eigen re-integratie) wordt afgezet tegen eventuele ongewenste gedragingen. Ook wordt de ontwikkeling die de gedetineerde in detentie heeft doorgemaakt meegewogen, bijvoorbeeld een zichtbare toename in de mate waarin goed gedrag voorkomt. Op verzoek van de leden van de D66-fractie verduidelijk ik graag in welke mate het niet inzetten tijdens activiteiten, het niet meewerken aan screening en de onbereidheid deel te nemen aan interventies meeweegt bij de beslissing of voorwaardelijke invrijheidsstelling moet worden verleend. Deze leden wijzen erop dat een grote groep gedetineerden, waaronder personen met een verstandelijke beperking, een verslaving, psychische problematiek en een opleidingsachterstand, niet in staat is om het gewenste gedrag en de gewenste inzet te tonen zonder dat zij daarbij door professionals worden ondersteund. Zij vragen of kan worden onderbouwd hoe hiermee in dat kader rekening wordt gehouden. Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat ook gedetineerden met beperkingen, zoals een verstandelijke beperking of psychische of verslavingsproblematiek, in aanmerking moeten kunnen komen voor opbouw van vrijheden. De persoonsgerichte aanpak biedt hiervoor juist mogelijkheden. Bij de screening wordt ook eventuele problematiek in kaart gebracht. Bij vermoedens van problematiek zal gebruik worden gemaakt van aanvullende screeningsmethodieken. Zo kan worden bepaald welke gedrags- en re-integratiedoelen realistisch zijn en welke interventies nodig zijn. Dit maakt het mogelijk om een op de behoeften en problematiek van de individuele gedetineerde toegesneden programma, met aangepaste gedragsdoelen, vast te stellen en bij de beoordeling van gedrag rekening te houden met eventuele problematiek. Ik ging hierop in paragraaf 5.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag – onder

andere in reactie op vragen van deze leden – al in. Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak is ook dat gedetineerden de hulp en begeleiding krijgen die zij nodig hebben. Gedetineerden krijgen een vaste mentor en een casemanager toegewezen, die hen kunnen ondersteunen en begeleiden. Daarnaast kan een psycholoog voorzien in psychische en psychosociale basiszorg en eventueel kan de gedetineerde ook worden toegeleid naar meer gespecialiseerde zorg tijdens detentie. Hiertoe wordt onder andere zorg ingekocht bij instellingen die zijn gespecialiseerd in het begeleiden en behandelen van mensen met een verstandelijke beperking en verslaving. Bovendien kan de reclassering daar waar nodig begeleiding bieden.

Met deze op maat gesneden aanpak, kunnen ook gedetineerden met beperkingen in aanmerking komen voor vrijheden. Ik teken wel aan dat voor zover de beperkingen of problematiek leiden tot risico's voor de samenleving die niet te ondervangen zijn door het stellen van bijzondere voorwaarden, dat een zelfstandige grond kan zijn om geen externe vrijheden toe te kennen.

Voorts vragen deze leden welke verhouding de regering ziet tussen een actieve behandelhouding van professionals en het initiatief van de gedetineerden met betrekking tot hun gedragsverandering. Op hun verzoek zet ik nader uiteen hoe ik deze verhouding zie en daarbij zal ik ook ingaan op de vraag in welke mate deze verhouding betrokken wordt bij de beoordeling door het OM of een gedetineerde in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Het OM krijgt ten behoeve van de te nemen beslissing over het verlenen van v.i. onder andere advies van DJI. DJI zal in haar advies ingaan op de inzet van de gedetineerde om de doelen in zijn D&R-plan te halen, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele problematiek van de gedetineerde die invloed kan hebben op zijn motivatie en inzet. Ook kan aan gedetineerden extra begeleiding worden geboden naar aanleiding van hun problematiek. In dat geval kan worden gekeken naar de inzet van de gedetineerde om zelf bij te dragen aan het behalen van zijn doelen. In gevallen waarin gedetineerden extra ondersteuning en begeleiding hebben gekregen bij het behalen van hun gedragsdoelen, neemt DJI dit mee in zijn advies aan het OM over de v.i.-verlening. Het OM kan naar aanleiding daarvan besluiten aan de v.i. een intensievere begeleiding of (andere) bijzondere voorwaarden aan de v.i. te koppelen, zoals de voorwaarde om zich onder behandeling te stellen, om zich te laten opnemen in een zorginstelling of om te verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang. In gevallen waarin het OM het onverantwoord vindt om v.i. te verlenen, wordt daarvan afgezien.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat binnen de huidige systematiek van strafoplegging de rechter nadrukkelijk de netto vrijheidsstraf onder ogen ziet die de veroordeelde dient te ondergaan en dat de rechter dus rekening houdt met het deel dat de verdachte voorwaardelijk in vrijheid zal worden gesteld. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de rechter op dit moment bij de straftoemeting rekening houdt met de mogelijkheid dat iemand na twee derde van de gevangenisstraf onder voorwaarden vrijkomt en dat dit betekent dat zonder die mogelijkheid de rechter wellicht een kortere straf zal opleggen. Zij vragen waarom de regering dit wel aan de samenleving uit te leggen acht en voorwaardelijke invrijheidsstelling na twee derde deel van de detentie niet. In reactie stel ik voorop dat de v.i.-periode met dit wetsvoorstel gehandhaafd blijft. De v.i. is geen vorm van strafbekorting, ook nu al niet, maar onderdeel van de tenuitvoerlegging van de straf. Alleen al om die reden ligt het niet voor de hand dat als gevolg van dit wetsvoorstel lagere straffen zouden worden opgelegd. De vordering en oplegging van een gevangenisstraf zijn in het

bijzonder gebaseerd op de ernst van het delict en de persoon van de verdachte en dus niet op de wijze van tenuitvoerlegging of het verwachte detentieverloop. Daar komt bij dat het ook onder de huidige regeling mogelijk is dat de v.i. pas later of zelfs helemaal niet aan de orde is. Dat betekent dat ook onder de huidige regeling een rechter er dus rekening mee kan houden dat de gedetineerde een langer gedeelte dan twee derde van de opgelegde straf in detentie doorbrengt. Het is ook zeker niet de bedoeling van de wetgever dat de opgelegde straffen korter worden. Ik vertrouw erop dat het OM en de rechtspraak deze bedoeling van de wetgever ook zullen meenemen in hun strafeis en strafoplegging. Bij de vorige wijziging van de v.i. regeling – van vervroegd naar voorwaardelijk – werd overigens ook gewaarschuwd voor kortere straffen, maar er is geen onderzoek waaruit blijkt dat een dergelijk effect zich toen daadwerkelijk heeft voorgedaan.

Voor het antwoord op hun vraag waarom ervoor is gekozen niet de rechter, maar het OM te laten beslissen over de v.i.-verlening, verwijs ik de leden van de SP-fractie korthedshalve naar mijn in paragraaf 10.1 gegeven reactie op een eerdere vraag van deze leden en de leden van de GroenLinks-fractie daarnaar.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie of het uitgangspunt zou moeten zijn dat ingediende vorderingen tot uit- of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling in principe steeds gegrond zijn, antwoord ik dat in het nieuwe systeem het OM zelf beslist over het verlenen van v.i., waaronder het uitstellen van die beslissing. In dat systeem hoeft het OM hiertoe geen vorderingen meer in te dienen bij de rechtbank. Wel kan een gedetineerde tegen een beslissing om hem geen v.i. te verlenen een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. Die beoordeelt of het OM in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen.

Nu in het met dit wetsvoorstel voorgestelde systeem het OM beslist over de verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling, kan het in deze beslissing ook de datum bepalen waarop de v.i. een aanvang neemt. Daarbij wordt in die gevallen waarin dit aan de orde is rekening gehouden met de beschikbaarheid van een plek in een woonvorm of kliniek, waarin de desbetreffende gedetineerde gedurende de v.i. zal dienen te verblijven. Wanneer een specifieke plek op het moment dat de v.i.-beslissing wordt genomen nog niet beschikbaar is, maar het op dat moment wel al duidelijk is op welke datum deze plek beschikbaar zal komen, dan kan de v.i.-beslissing inhouden dat de desbetreffende gedetineerde per die uitgestelde datum met v.i. mag, zo beantwoord ik de vraag hiernaar van de leden van de SGP-fractie.

Ik zie, zo reageer ik op de vraag van de leden van de SGP-fractie dienaangaande, geen aanleiding om, net als Frankrijk, een concrete invulling van de v.i.-periode als criterium voor toekenning van v.i. te introduceren. Met de beoordeling op grond van de drie in de wet opgenomen criteria, te weten het gedrag van de gedetineerde, het belang van slachtoffers en (recidive)risico's, is al sprake van een persoonsgerichte beoordeling. Via het stellen van bijzondere voorwaarden kan – indien daaraan behoefte bestaat – nadere invulling worden gegeven aan de v.i.-periode. Hiermee bestaan voldoende mogelijkheden de v.i. op de individuele gedetineerde toe te spitsen. Ik zie daarom geen aanleiding om hierin verdere aanpassingen aan te brengen, ook nu mij niet bekend is, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, hoe de concrete invulling in Frankrijk functioneert – en of die wezenlijk verschilt van de hiervoor geschetste mogelijkheden.

De leden van de SGP-fractie hebben ook een vraag over het instellen van het adviescollege, dat het OM in bepaalde complexe zaken zal adviseren over de v.i.-beslissing. Zij begrijpen de keuze om niet alleen tot een juridische beoordeling te komen, maar vragen of het risico dan niet groot is dat minder naar de belangen van de samenleving en meer naar die van de gedetineerde zal worden gekeken. Bij de beslissing over het toekennen

van v.i. speelt de veiligheid van de samenleving een essentiële rol. Eén van de bij de v.i.-beslissing te betrekken criteria betreft de mogelijke risico's. Beoordeeld wordt of er risico's kleven aan invrijheidstelling van de gedetineerde en hoe deze eventuele risico's kunnen worden beperkt en beheerst. De veiligheid van de samenleving dient immers, zo is de regering met de leden van de SGP-fractie eens, gewaarborgd te blijven. Aangezien de vrijheden in het kader van v.i. vergaand en veelal langdurig zijn, zal de risicobeoordeling intensief zijn en zwaar meewegen bij de v.i.-beslissing. In die zaken waarin het adviescollege een rol heeft, betreft deze alle beschikbare informatie bij het formuleren van het advies. Een risicobeoordeling kan ertoe leiden dat negatief wordt geadviseerd en dat vervolgens door het OM geen v.i. wordt verleend. Ook kan deze beoordeling ertoe leiden dat wel wordt overgegaan tot v.i.-verlening, maar dat daaraan een pakket aan bijzondere voorwaarden wordt verbonden die de risico's inperken en beheersbaar maken. In gevallen waarin het OM die risico's anders weegt, kan het OM van het advies afwijken. Ik zie het adviescollege echter vooral als een manier om – gelet op de aanwezige kennis en expertise bij de commissieleden – tot een meer gedragen en verdiepend oordeel te komen, juist in die zaken die extra voorzorgsmaatregelen vergen.

10.5 De maximale duur van de v.i.-periode

De leden van de D66-fractie vragen of de regering inziet dat, hoewel gemiddeld genomen een v.i.-periode van twee jaar wellicht voldoende zal zijn, dit wetsvoorstel ook een antwoord zal moeten bieden op uitzonderingsgevallen, mede in het licht van het maatwerk dat de regering met dit wetsvoorstel voor ogen staat. De leden van de SP-fractie maken uit het advies van Reclassering Nederland op dat bij ongeveer 25% van de gedetineerden die met v.i. gaan blijkt dat een langere periode dan twee jaar wenselijk is. Deze leden merken op dat de gedetineerden met een v.i.-periode van langer dan twee jaar met name mensen betreft die zware geweldsdelicten hebben gepleegd. Zij vragen hoe de regering voorkomt dat deze gedetineerden ongecontroleerd en onbegeleid terugkeren in de samenleving. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen voor gedetineerden die onbegeleid terugkeren in de samenleving. De voorgestelde v.i.-termijn van twee jaar sluit aan bij de gemiddelde duur – van anderhalf tot twee jaar – van het huidige reclasseringstoezicht. Daarbij komt dat de intensiteit van het toezicht in de praktijk doorgaans gaandeweg afneemt. Dit is een aanwijzing dat een langere proeftijd lang niet in alle gevallen nodig is. In die gevallen waarin twee jaar niet toereikend blijkt te zijn, zijn er mogelijkheden om langer toezicht te houden, zoals verlenging van de proeftijd. Bij zware zeden- en geweldsdelicten, geldt geen wettelijke beperking van het aantal keer dat de proeftijd kan worden verlengd. Ook na vrijlating zijn er, ook in zaken waarbij geen v.i. is verleend omdat niet aan de criteria is voldaan, mogelijkheden om personen, zeker als zij een ernstig geweldsdelict hebben gepleegd, te monitoren en te begeleiden. Ik ben hierop in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag uitgebreid ingegaan in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie. Graag verwijs ik deze leden naar dat antwoord.

Mij zijn geen signalen bekend, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van de leden van de D66-fractie, dat een afname van het reclasseringstoezicht gaandeweg de v.i.-proeftijd te maken heeft met capaciteitsgebrek. De reclassering is afdoende geëquipeerd om toezichten die in uitvoering zijn genomen naar behoren te kunnen vormgeven.

Deze leden merken op, evenals de leden van de ChristenUnie, te vrezen dat langgestraften calculerend gedrag zullen vertonen om onder de voorwaardelijke invrijheidstelling en de mogelijke verlengde proeftijd daarbij uit te komen, omdat de spreekwoordelijke «stok achter de deur»

als gevolg van dit wetsvoorstel korter wordt. Ook de leden van de SP-fractie stellen vragen hiernaar. Mijn reactie op deze vragen luidt dat ik het niet waarschijnlijk vind dat veel gedetineerden calculerend gedrag zullen vertonen door ervoor te kiezen om niet met v.i. te gaan, om zo de mogelijkheid dat de proeftijd bij de v.i. wordt verlengd te ontlopen. Bovendien is nog maar de vraag of een gedetineerde die in eerste instantie hiervoor kiest daadwerkelijk bij deze keuze zal blijven. Niet alleen zou dat twee jaar langer verblijf in de gevangenis betekenen – een allerminst verwaarloosbare periode – het kan ook verstrekkende gevolgen hebben voor de toekenning van externe vrijheden gedurende de periode in detentie. Hierbij komt dat de verlenging van de v.i.-proeftijd geenszins een zekerheid is. Hierover moet door de rechter, op vordering van het OM, afzonderlijk worden beslist. De verlenging van de proeftijd is daarmee een mogelijkheid, maar – zo blijkt ook uit de tot op heden door de rechter toegekende en afgewezen OM-vorderingen die strekken tot verlenging van de proeftijd – zeker geen automatisme. Daarbij komt dat ten aanzien van de meeste gedetineerden geldt dat de proeftijd slechts één keer kan worden verlengd. Alleen bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven bestaat de mogelijkheid de proeftijd vaker te verlengen. Mij is in de huidige praktijk – uit beschikbare gegevens van het OM en de reclassering – slechts één geval bekend waarin een gedetineerde naar eigen zeggen niet met v.i. is gegaan, maar de gehele gevangenisstraf heeft uitgezeten gelet op de mogelijkheid dat de proeftijd kan worden verlengd. Weliswaar zijn er meer gedetineerden die vooraf kenbaar maken te overwegen niet met v.i. te gaan, maar gebleken is dat deze gedetineerden naarmate de v.i.-datum dichterbij komt, toch besluiten zich bereid te verklaren tot naleving van de gestelde voorwaarden en met v.i. gaan. Hierbij speelt het contact dat de reclassering voorafgaand aan de v.i. gedurende de gehele detentie met de gedetineerde heeft een belangrijke rol.

Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen, is in dit wetsvoorstel – net als in de huidige situatie en net als in veel andere landen – ervoor gekozen om de termijn van de voorwaardelijke invrijheidstelling te bepalen op een percentage van de opgelegde gevangenisstraf, te weten op een derde gedeelte van de opgelegde vrijheidsstraf. Nieuw ten opzichte van de huidige situatie is dat deze termijn wordt gemaximeerd op twee jaar, omdat dit in de grote meerderheid van de gevallen voldoende is voor een goede re-integratie en tegelijkertijd meer recht doet aan de kern van de vrijheidsstraf: de fysieke vrijheidsbeneming. Het gevolg hiervan is alleen merkbaar bij gevangenisstraffen van meer dan zes jaar. Het gaat daarbij om ongeveer 100 veroordelingen per jaar. Ik kan de leden van de D66-fractie bevestigen dat gedetineerden aan wie eveneens de maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege (tbs) is opgelegd eerder dan het ten uitvoer te leggen gedeelte van de gevangenisstraf kunnen worden overgeplaatst naar een tbs-instelling. Op grond van artikel 42, eerste lid, Penitentiaire maatregel wordt een gedetineerde aan wie eveneens de maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege is opgelegd, overgeplaatst naar een tbs-instelling op het moment dat «het ten uitvoer te leggen gedeelte van de gevangenisstraf» is ondergaan. Dit betekent dat deze gedetineerde in beginsel op de v.i.-datum wordt overgeplaatst naar een tbs-instelling. Op grond van artikel 42, tweede lid, Penitentiaire maatregel is het evenwel mogelijk om de gedetineerde al eerder over te plaatsen. Dit kan onder andere wanneer de rechter dat heeft geadviseerd bij het opleggen van de tbs-maatregel of wanneer daarvoor dringende medische redenen aanwezig zijn. Ik beschreef deze mogelijkheden die maatwerk mogelijk maken ook reeds in paragraaf 3.4, in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie.

Deze leden vragen voorts of kan worden ingegaan op de door TBS Nederland gesignaleerde logistieke knelpunten, doordat terbeschikkinggestelden later het tbs-systeem instromen. TBS Nederland schrijft dat het, in

verband met het maximeren van de v.i., verlaat plaatsen van de groep die gedetineerd zit en aansluitend een tbs-behandeling moet ondergaan in een behandelinstelling, zal leiden tot een logistiek probleem in de werking van het tbs-stelsel. Capaciteit zou tijdelijk moeten worden afgebouwd, hetgeen knelpunten oplevert wanneer de toestroom weer op gang komt. Op grond van artikel 42, eerste lid, Penitentiaire maatregel wordt een gedetineerde aan wie eveneens de tbs-maatregel met dwangverpleging is opgelegd, overgeplaatst naar een tbs-instelling op het moment dat «het ten uitvoer te leggen gedeelte van de gevangenisstraf» is ondergaan. Dit betekent dat deze gedetineerde in beginsel op de v.i.-datum wordt overgeplaatst naar een tbs-instelling. Als gevolg van de gewijzigde v.i.-regeling schuift die v.i.-datum bij gedetineerden met een gevangenisstraf van meer dan zes jaar op in de tijd. Zoals gezegd, biedt het tweede lid van artikel 42 Penitentiaire maatregel evenwel de mogelijkheid om gedetineerden in bepaalde gevallen eerder over te plaatsen. Dit betekent dat de datum waarop een gedetineerde doorstroomt naar een tbs-instelling altijd met enige onzekerheid omgeven is en dat altijd rekening moet worden gehouden met een eerdere overplaatsing. Ook bestaat de mogelijkheid om gevangenisstraffen bij ernstige problematiek – ook als er geen tbs is opgelegd – over te plaatsen naar een FPC (artikel 13 Sr). Om deze redenen, in combinatie met het gegeven dat de exacte behoefte aan capaciteit doorlopend aan verandering onderhevig is, deel ik de vrees van TBS Nederland dat capaciteit moet worden afgebouwd vanwege deze v.i.-wijziging niet.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te onderzoeken of, en zo ja in hoeverre, te verwachten valt dat (langdurig) gedetineerden zullen afzien van het verzoeken om voorwaardelijke invrijheidstelling om niet gebonden te zijn aan gedragsbeperkende voorwaarden. Anders dan de leden van de GroenLinks-fractie lijken te veronderstellen, gaat aan de v.i.-beslissing door het OM in beginsel geen verzoek van de gedetineerde vooraf. Het OM heeft een zelfstandige bevoegdheid tot het verlenen van v.i. Het krijgt via het AICE, dat wordt geïnformeerd door DJI, bericht dat een gedetineerde over een bepaald aantal dagen mogelijk in aanmerking komt voor v.i. Volgend op dat bericht zal steeds per gedetineerde worden beslist of v.i. zal worden verleend. Of, en zo ja in hoeverre, gedetineerden (mogelijk) zullen afzien van v.i., in die zin dat zij zich niet bereid verklaren tot naleving van de te stellen voorwaarden, wordt nauwlettend gevolgd. Ik noem daarbij nogmaals dat een periode van twee jaar langer binnen de gevangensmuren allesbehalve een verwaarloosbare periode is, zeker als wordt bedacht dat het niet meewerken aan re-integratie ook ingrijpende gevolgen heeft voor de verlening van vrijheden in én vanuit detentie, zoals verlof. Ik acht het dan ook niet waarschijnlijk dat veel gedetineerden ervoor zullen kiezen niet mee te werken aan hun v.i. en daadwerkelijk tot het eind van hun straf bij dit standpunt zullen blijven, ook nu uit tot nu toe bekende praktijkervaringen blijkt dat gedetineerden die vooraf kenbaar maakten te overwegen niet met v.i. te gaan, naarmate de v.i.-datum dichterbij komt, over het algemeen toch besluiten zich bereid te verklaren tot naleving van de gestelde voorwaarden en met v.i. gaan.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat in België een veroordeelde na een derde deel van de opgelegde straf in aanmerking kan komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling, in Frankrijk een veroordeelde in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling kan komen nadat twee derde deel van de opgelegde straf is uitgezeten, en in Duitsland, Engeland en Wales iemand na de helft van de opgelegde straf in aanmerking kan komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het ongeloofwaardig zou zijn als delinquenten na twee derde deel van hun vrijheidsstraf onder voorwaarden vrij worden gelaten. Daarbij wijzen zij erop dat dit in de meeste van de ons omringende landen ook de praktijk is. Deze leden zien

net als de leden van de SP-fractie in dit verband dan ook niet in waarom voorwaardelijke invrijheidstelling na twee derde van de straf niet uit te leggen zou zijn. Graag benadruk ik in reactie hierop dat ook in het nieuwe systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling blijft gelden dat gedetineerden na twee derde deel van hun straf voor v.i. in aanmerking kunnen komen. Nieuw is dat deze termijn is gemaximeerd op twee jaar. Op dit moment is dat nog niet het geval, wat tot gevolg heeft dat gedetineerden tot wel tien jaar – bij een gevangenisstraf van dertig jaar – van hun gevangenisstraf buiten de muren van de inrichting kunnen doorbrengen. Dat acht ik niet goed uit te leggen aan de samenleving, omdat het niet in lijn is met de aard en de kern van de gevangenisstraf, de vrijheidsbenaming.

Hoewel er inderdaad meer landen zijn waarin v.i. kan worden verleend na twee derde deel van de straf of zelfs eerder, is dat allerm minst het enige v.i.-tijdstip dat voorkomt. Verschillende landen kennen gedifferentieerde v.i.-tijdstippen waarbij, afhankelijk van verschillende factoren, v.i. wordt verleend na het ondergaan van bijvoorbeeld driekwart, vier vijfde of vijf zesde gedeelte van de straf (Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Portugal, Spanje). Er zijn ook landen waar strafkorting kan worden verdiend met arbeid of goed gedrag (Spanje, Frankrijk). Uit de bestaande praktijk in verschillende landen kunnen dan ook geen algemeen geldende conclusies worden getrokken over het tijdstip waarop veroordeelden (voorwaardelijk) in vrijheid zouden moeten worden gesteld en over de duur die de v.i.-periode zou moeten hebben. Daar komt bij dat de voorwaardelijke invrijheidstelling niet op zichzelf staat, maar onderdeel vormt van een strafrechtstelsel, dat tussen de landen heel verschillend kan zijn. Dit maakt dat het niet goed mogelijk is om de v.i.-termijnen van de verschillende landen met elkaar te vergelijken. Bovendien is de verdere invulling van de detentieperiode, evenals de invulling van de periode van de v.i. een relevante factor. Ook hiertussen bestaan grote verschillen tussen verschillende landen. Dit maakt dat de termijn van de v.i. vooral een keuze is, waarbij ik de keuze voor een periode van een derde deel van de opgelegde straf, met een maximum van twee jaar, goed te verantwoorden vind. Hiermee wordt naar mijn oordeel een juiste balans gevonden tussen enerzijds een termijn die niet langer is dan nodig en die recht doet aan de kern van een gevangenisstraf – de vrijheidsbenaming – en anderzijds een termijn die lang genoeg is om voldoende gelegenheid te hebben om te werken aan de resocialisatie van de veroordeelde.

De leden van de SP-fractie stellen, verwijzend naar het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam, dat de huidige v.i.-regeling afdoende werkt. Zij vragen waarom toch wordt besloten de v.i.-termijn te verkorten en waaruit blijkt dat een maximale v.i.-termijn een werkbare termijn is. De leden van de PvdA-fractie vrezen dat met de voorgestelde verkorting van de voorwaardelijke invrijheidsstelling te weinig mogelijkheden overblijven om een langgestrafte voor te bereiden op een goede terugkeer naar de samenleving. Deze leden benadrukken dat dit niet alleen nadelig is voor de gedetineerde zelf, maar vooral voor de samenleving, omdat die te maken zou krijgen met ex-gedetineerden die bij gebrek aan resocialisatie sneller terug zullen vallen in hun oude criminele gedrag. Ik deel niet de opvatting van deze leden dat ten gevolge van het voorgestelde systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling meer gedetineerden met minder voorbereiding uit detentie zullen komen. De v.i.-regeling houdt in dat de gedetineerde een gedeelte van zijn straf buiten de inrichting verblijft. De rechtvaardiging hiervoor is gelegen in het feit dat een bepaalde periode nodig is om gedetineerden geleidelijk terug te laten keren in de maatschappij en zo recidive te voorkomen. Voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van het stelsel, en voor het draagvlak voor de v.i.-regeling, is het van belang dat de v.i. ook daadwerkelijk voor dat doel wordt ingezet en niet langer duurt dan voor dat doel noodzakelijk is. De hier voorgestelde maximale periode van twee jaar correspondeert met de gemid-

delde duur van de proeftijd van anderhalf tot twee jaar, zoals deze blijkt uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam, en is – volgend op gedragsverandering en re-integratieactiviteiten in detentie – in beginsel dan ook voldoende om gedetineerden buiten de inrichting verder te begeleiden en onder toezicht te laten oefenen met herkrege vrijheden. Dat geldt te meer nu al vanaf het begin van de detentie met de gedetineerde gericht zal worden gewerkt aan zijn re-integratie met als doel een delictvrij bestaan na afloop van detentie. De wijzigingen in de v.i.-regeling moeten dan ook in samenhang met deze voorstellen worden gezien. Met de door mij gedane voorstellen, waaronder de wettelijke regeling van het persoonlijk D&R-plan en van het re-integratieverlof, wordt dit benadrukt en beter ingebed in de praktijk. Daarbij wordt voorzien in een meer stapsgewijze opbouw van vrijheden, waarmee gedetineerden in staat worden gesteld om meer toe te werken naar de v.i. De persoonsgerichte benadering staat daarbij centraal. Ook wordt meer de samenwerking met partners gezocht. Samen met partners worden kansen voor re-integratie vroegtijdig in beeld gebracht, krijgen D&R-plannen beter en sneller vorm en worden verloven gericht en betekenisvoller ingevuld. Tijdens detentie wordt via persoonlijke gedragsdoelen en op de behoeften en beperkingen van de individuele gedetineerde toegesneden re-integratieactiviteiten en interventies, gericht gewerkt aan de re-integratie. Gedetineerden worden daarbij begeleid en ondersteund. Via de toekenning van verlof kan – vooruitlopend op de v.i. – een gefaseerde en gecontroleerde overgang van de gedetineerde van binnen naar buiten de gevangensmuren worden bewerkstelligd. Het voorstel is om verlof, anders dan nu, volledig in het teken te stellen van specifieke re-integratiedoelen. Zo kan ook tijdens het verlof gericht worden gewerkt aan de re-integratie. De voorgenomen verlofmogelijkheden en -termijnen bieden ruimte om gedetineerden geleidelijk te laten toegroeien naar de v.i. De v.i. vormt de laatste stap van dit re-integratieproces en moet dus niet op zichzelf worden beschouwd, maar in samenhang worden gezien met de overige voorstellen en in het bijzondere de voorstellen om het verlof aan te passen. Het verlof en de v.i. vormen een samenhangend en consistent stelsel, waarin meer stapsgewijs en gecontroleerd wordt toegewerkt naar de terugkeer in de samenleving. Daarbij is geborgd dat de gedetineerde, binnen een bij de duur van zijn straf passend tijdpad, op een doelgerichte en voor hem, maar ook voor de samenleving, veilige manier kan re-integreren. Ik verwijs ook naar de schema's opgenomen in paragraaf 8 van deze nota naar aanleiding van het verslag, waarin de periodes waarbinnen met externe vrijheden kan worden gewerkt in beeld zijn gebracht. Zoals daaruit blijkt, blijft hiervoor nog steeds een behoorlijke periode beschikbaar. Ik ben van oordeel dat alles bij elkaar genomen sprake is van een evenwichtige regeling, waarin genoeg ruimte is om een gedetineerde voor te bereiden op en te begeleiden bij zijn terugkeer in de samenleving, terwijl tegelijkertijd meer recht kan worden gedaan aan het karakter van de gevangenisstraf. Dit laatste element lijkt in het huidige stelsel, waarbij verschillende modaliteiten worden gestapeld en vrijheden te vanzelfsprekend worden toegekend, te vrijblijvend zijn en al vroeg in de straf aan de orde kunnen zijn, op de achtergrond te zijn geraakt. Met dit wetsvoorstel stel ik voor deze balans te herstellen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor wordt gekozen om pas kort voor de mogelijke invrijheidstelling een beslissing te geven door het OM. Zij vragen of het voor gedetineerden niet juist van zeer groot psychologisch belang is om te weten wanneer zij vrij kunnen komen. In reactie hierop merk ik op dat een belangrijk uitgangspunt van de regeling is dat het detentieverloop van de betrokkene wordt betrokken bij de beslissing tot verlening van de v.i. en de daarbij op te leggen voorwaarden. Op het moment dat de straf onherroepelijk is, kan de datum waarop de betrokkene naar verwachting voor het eerst in aanmerking

komt voor v.i. worden berekend. Voor de gedetineerde is ook bekend op basis van welke criteria de afweging om v.i. toe te kennen, wordt gemaakt. Door samen met de gedetineerde bij aanvang van de detentie het D&R-plan op te stellen ontstaat er een re-integratietraject met persoonsgerichte doelen. Omdat het OM mede aan de hand van het behalen van de gestelde doelen beoordeelt of aan de gedetineerde v.i. kan worden verleend, weet de gedetineerde wat van hem wordt verwacht en ontstaat er bij een gedetineerde juist een motivatie om naar de v.i. toe te werken. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de stelling in de memorie van toelichting dat de basis voor een geloofwaardig en legitiem strafrechtstelsel het feitelijk uitvoeren van opgelegde straffen is, zich verhoudt tot het grote aantal veroordeelden dat hun vrijheidsstraf niet uitzit. Zij vragen of dat laatste niet veel meer zegt over deze geloofwaardigheid. Ik ben het met deze leden eens dat het uitgangspunt van een geloofwaardig strafrechtstelsel is dat straffen die worden opgelegd daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. De openstaande vrijheidsstraffen, waarnaar de leden van de PvdA-fractie verwijzen, tasten die geloofwaardigheid dan ook aan. Om dit probleem aan te pakken is in 2017 het programma Onvindbare Veroordeelden gestart. Dit programma richt zich op zowel de opsporing van veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf als het beperken van de instroom van openstaande vrijheidsstraffen. In een brief over de stand van zaken van de tenuitvoerlegging van sancties die op 5 maart jl. aan uw Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 494), worden de eerste prestaties van dit programma weergegeven. Dit laat onverlet dat voor de geloofwaardigheid van straffen ook de feitelijke uitvoering van een straf in overeenstemming moet zijn met de straf die is opgelegd. Met de voorgestelde aanpassingen van het v.i.-stelsel beoogt de regering dit te bereiken. Beide zijn daarom van belang voor het vergroten van de geloofwaardigheid van ons strafrechtstelsel. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich tot mijn genoegen vinden in de overweging dat verlop geen automatisme mag zijn, dat meer rekening moet worden gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden en het verlop meer in dienst moet komen te staan van concrete re-integratiedoelen. Dat neemt niet weg dat deze leden menen dat deze overwegingen ook tot aanpassingen van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen kunnen leiden, zonder dat dit betekent dat niet eerder dan twee jaar voor het einde van de straf sprake mag zijn van voorwaardelijke invrijheidstelling. De wijzigingen die in de v.i.-regeling worden aangebracht hangen samen met de wijzigingen die in het verlop worden aangebracht en moeten dan ook in het bijzonder in relatie tot elkaar worden gezien, zo luidt mijn reactie op deze vragen. Die wijzigingen tezamen maken dat een consistentere stelsel ontstaat, waarin gedetineerden actief werken aan gedragsverandering en nog gericht worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving. In het stelsel dat ik voorsta is sprake van een stapsgewijze benadering, waarin gedetineerden geleidelijk toegroeien naar meer vrijheden. Door het verlop in het teken te stellen van concrete re-integratiedoelen en het aantal dagen dat iemand met verlop mag stapsgewijs gecontroleerd op te bouwen, en het in detentie ingezette re-integratieproces binnen de v.i. voort te zetten, worden gedetineerden optimaal voorbereid op hun terugkeer in de samenleving.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de regering onvoldoende het mogelijke gevaar onderkent van gedetineerden die zich bewust zodanig zullen gedragen dat van v.i.-verlening geen sprake zal zijn. Door dergelijk calculerend gedrag zouden deze gedetineerden een mogelijke verlenging van de proefperiode bij de v.i., met de daarbij behorende bijzondere voorwaarden en reclasseringstoezicht, ontlopen. Deze leden verwijzen hierbij naar het tbs-stelsel, waar weigerachtige observandi liever een langere gevangenisstraf voor lief zouden nemen

dan dat zij tbs krijgen opgelegd door de strafrechter. Het zou volgens deze leden parallel daaraan niet ondenkbaar zijn dat gedetineerden niet meewerken aan voorwaardelijke invrijheidsstelling en liever langer in detentie blijven. Deze leden stellen dat daardoor het risico ontstaat dat juist de zwaarste criminelen na detentie zonder dat zij zijn geresocialiseerd en zonder reclasseringstoezicht terugkomen in de samenleving. Ik lees hun vraag zo, dat zij willen weten of het voorkomen van dit gevaar wel kan wachten op evaluatie van de wet. Allereerst moet worden opgemerkt dat het weigeren van medewerking aan pro-Justitia-onderzoek niet één op één kan worden vergeleken met het niet willen meewerken aan v.i. pro-Justitia-onderzoek wordt verricht in de fase van vervolging, ten behoeve van berechting. Er kunnen dan bij verdachten verschillende beweegredenen zijn om niet mee te werken aan dergelijk onderzoek, hetzij voortvloeiend uit de pathologie, hetzij op aanraden van de verdediging, hetzij vanwege de aard van de tbs ten opzichte van de relatieve zekerheid van een gevangenisstraf. De afgelopen jaren heeft circa 40–50% procent van de in het Pieter Baan Centrum geobserveerde verdachten zijn medewerking geweigerd. Eind 2018 heeft de regering een plan gepresenteerd om die problematiek aan te pakken (Kamerstukken II 2018/19, 29 452, nr. 229).

Bij het moment van het verlenen van v.i. is de fase van berechting reeds gepasseerd en gaat het om de tenuitvoerlegging van een opgelegde gevangenisstraf. In deze fase ondergaan personen dus – anders dan in de fase van een pro-Justitia-Onderzoek – hun straf en gaat het er juist om dat zij naar buiten mogen. Dat veel gedetineerden liever twee jaar in de gevangenis willen blijven, omdat het risico bestaat op verlenging van de v.i.-proeftijd betwijfel ik. De gedetineerde weet immers niet bij voorbaat of zijn proeftijd wordt verlengd. Het OM moet een hiertoe strekkende vordering indienen en de rechter moet aldus beslissen. Uit de eerste ervaringen met het verlengen van de v.i.-proeftijd blijkt dat rechters kritisch toetsen. De mogelijkheid wordt gericht ingezet, voornamelijk om in gang gezette interventies af te maken. In zekere zin heeft een gedetineerde dus het heft in eigen hand. Als hij verantwoordelijkheid neemt voor de eigen toekomst en in dat kader werkt aan verandering van zijn gedrag en de voorbereiding van zijn re-integratie, waarvoor de v.i. is bedoeld, zal de rechter geen noodzaak zien de proeftijd te verlengen. In de huidige praktijk komt het soms voor dat een gedetineerde vooraf kenbaar maakt te overwegen niet met v.i. te gaan, maar gebleken is dat deze gedetineerden naarmate de v.i.-datum dichterbij komt toch besluiten zich bereid te verklaren tot naleving van de gestelde voorwaarden en met v.i. gaan. Mij is – zoals gezegd – slechts één geval bekend waarin een gedetineerde naar eigen zeggen niet met v.i. is gegaan gelet op de kans dat de proeftijd zou kunnen worden verlengd. In dit ene geval ziet de regering geen aanleiding om af te zien van haar voornemen om de evaluatie van de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking af te wachten.

Het verheugt mij dat de leden van de SGP-fractie steun uitspreken voor de inperking van de maximale duur van de v.i. Dat wel een – verkorte – v.i.-periode in stand wordt gelaten, houdt ermee verband dat het belangrijk is om gedetineerden nog enige tijd onder toezicht te kunnen stellen en hen bijzondere voorwaarden te kunnen opleggen, voordat zij definitief en onvoorwaardelijk terugkeren in de samenleving. Dit was de belangrijkste reden om de vervroegde invrijheidstelling in 2008 om te vormen naar de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ik verwijs deze leden graag naar mijn antwoord in paragraaf 10.1 op een vraag van de leden van de VVD-fractie naar de achtergrond van die wijziging.

Deze leden vragen waarom niet is gekozen voor een ander stelsel waarin een deels voorwaardelijke straf mogelijk is. In de aanloop naar de omvorming van de vervroegde invrijheidstelling naar de voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 is onderzocht of in plaats van een hervorming

van de regeling van de vervroegde invrijheidstelling, moest worden gekozen voor de mogelijkheid om ook bij langere straffen een deels voorwaardelijke straf op te leggen: een afschaffing, met andere woorden, van de v.i. ten faveure van de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Geconcludeerd werd dat de hervorming van de v.i.-regeling de voorkeur verdiende. De redenen die daarvoor destijds werden genoemd, acht ik nog steeds overtuigend. Zoals uit het schema opgenomen in paragraaf 5.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag blijkt, bestaat een aantal verschillen tussen de v.i. en de (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf. Een van die verschillen – en een belangrijke reden om in 2008 niet te kiezen voor afschaffing van de v.i. ten faveure van de (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf – is dat bij een (deels) voorwaardelijke straf al op voorhand, namelijk door de rechter in zijn uitspraak, moet worden bepaald in hoeverre begeleiding en toezicht nodig zijn. De rechter bepaalt of er een voorwaardelijk strafdeel is, hoe lang dat is en welke (bijzondere) voorwaarden gelden. Met name bij lange straffen is dit bezwaarlijk, nu het detentieverloop daarbij moeilijk is te voorzien, terwijl juist het verloop en de invulling van de detentie sterk bepalend zijn voor de mate waarin behoefte bestaat aan begeleiding en toezicht. Daarbij komt dat een afschaffing van de v.i.-regeling ten gunste van een stelsel met een voorwaardelijk strafdeel ertoe leidt dat wanneer de rechter geen voorwaardelijk strafdeel heeft bepaald, er geen sprake is van begeleiding en toezicht aan het einde van de detentie, ook niet als later blijkt dat daaraan wel behoefte bestaat. Ook dit vormde in de aanloop naar de wetwijziging van 2008 een belangrijke reden om niet te kiezen voor een stelsel waarin alleen de mogelijkheid van een deels voorwaardelijke straf openstaat (zie ook «Sancties in perspectief. Beleidsnota inzake de heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen», bijlage bij Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1). Bovendien – en dit weegt voor mij zwaar – is of de gedetineerde voorwaardelijk vrijkomt bij een deels voorwaardelijke straf niet afhankelijk van zijn gedrag tijdens detentie. Overeenkomstig de uitspraak van de rechter zal de veroordeelde na het onvoorwaardelijk deel van zijn straf in vrijheid worden gesteld, ongeacht zijn gedrag in detentie. Zo valt een belangrijke stimulans voor gedetineerden om zich in te spannen voor hun re-integratie weg. Met name bij langere straffen, waarbij het gewenst is dat gedetineerden de tijd die zij doorbrengen in detentie goed benutten, is dit bezwaarlijk.

Hoewel ik het – zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag tot uitdrukking gebracht – niet waarschijnlijk vind dat (veel) gedetineerden calculerend gedrag zullen vertonen, in de zin dat gedetineerden niet meer meewerken aan de v.i. en het strafrestant uitzitten om daarmee de eventuele verlenging van de v.i.-proeftijd en daarmee gepaard gaande langdurige reclasseringsbemoeienis te ontlopen, ben ik met de leden van de SGP-fractie van oordeel dat dit goed moet worden gevolgd. De ontwikkelingen in de praktijk zal ik, conform de geuite wens van deze leden, volgen en meenemen in de evaluatie van de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.

Het is niet mogelijk om aan de vrijlating van een gedetineerde die niet met v.i. gaat voorwaarden te verbinden, omdat deze persoon op het moment dat hij in vrijheid wordt gesteld zijn volledige gevangenisstraf heeft uitgezeten, zo beantwoord ik de vraag van de leden van de SGP-fractie. Wanneer de rechter evenwel bij het opleggen van de straf eveneens een zelfstandige gedragsbeïnvloedende vrijheidsbeperkende maatregel heeft opgelegd, dan kan het OM dertig dagen voorafgaand aan het einde van de gevangenisstraf de tenuitvoerlegging van deze maatregel vorderen. Wanneer de rechter de tenuitvoerlegging beveelt, kan hij aan de maatregel voorwaarden verbinden. Ook wanneer deze maatregel niet is opgelegd door de strafrechter of de tenuitvoerlegging ervan niet is bevolen, bestaan er mogelijkheden om de gedetineerde na zijn vrijlating

verder te begeleiden. Ik ben hier in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag reeds uitgebreid op ingegaan naar aanleiding van een vraag hiernaar van de leden van de SP-fractie. Ik verwijs de leden van de SGP-fractie graag naar dit antwoord.

Tot slot vragen deze leden of het niet logischer was geweest om in verband met de maximering van de termijn van de v.i. op twee jaar tevens de termijn op een kleiner deel dan een derde van de opgelegde vrijheidsstraf te bepalen. Ik zie in de toepassing van de termijn van een derde gedeelte in de huidige praktijk bij straffen tot zes jaar, waarbij deze termijn dus op minder dan twee jaar uitkomt, geen aanleiding om deze termijn in te korten. Met het voorstel om de termijn te behouden op een derde gedeelte, met een maximering van twee jaar, wordt naar mijn oordeel de juiste balans gevonden tussen enerzijds een termijn die niet langer is dan nodig en die recht doet aan de kern van een gevangenisstraf – de vrijheidsbeneming – en anderzijds een termijn die lang genoeg is om voldoende gelegenheid te hebben om te werken aan de resocialisatie van de veroordeelde.

10.6 Herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in de algemene voorwaarde die is verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling tot uitdrukking wordt gebracht dat een ernstige – en niet een eenvoudige – verdenking bestaat dat de veroordeelde een nieuw strafbaar feit heeft gepleegd. De reden hiervoor is dat niet al te snel moet worden overgegaan tot het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling, mede vanwege de belangrijke functie die de v.i. vervult in de resocialisatie van de veroordeelde. Er moet sprake zijn van een stevige verdenking van het plegen van een nieuw strafbaar feit.

Deze leden vragen voorts of het onttrekken aan toezicht tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling een reden voor herroeping is. Er bestaan twee gronden voor de herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling: 1) er bestaan ernstige redenen voor het vermoeden dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd; 2) de veroordeelde heeft een bijzondere voorwaarde niet nageleefd. Indien aan een voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden worden verbonden, is daaraan van rechtswege de voorwaarde verbonden dat de veroordeelde medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht. Daarmee is dit een onderdeel van de bijzondere voorwaarden. Het onttrekken aan toezicht, oftewel het niet meewerken aan reclasseringstoezicht, is daarmee een grond voor de herroeping van de v.i. Het OM zal in beginsel overgaan tot herroeping, tenzij naar zijn oordeel met het wijzigen van de voorwaarden of met een waarschuwing – in plaats van een herroeping – kan worden volstaan. Dit zal onder andere afhankelijk zijn van de aard en de ernst van de overtreding. Bij het nemen van deze beslissing is het advies van de reclassering van groot belang.

De leden van de VVD-fractie vragen verder wat de gevolgen zijn van ongehoorzaamheid of verbaal of fysiek geweld. Zij willen weten of dit tijdens detentie gevolgen heeft voor het recht op voorwaardelijke invrijheidstelling en of dit tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling leidt tot herroeping daarvan. Een van de aspecten die het OM bij de beslissing tot het verlenen van v.i. in het nieuwe wettelijke systeem dient te betrekken, is het gedrag van de gedetineerde gedurende de detentie, of naar de wettelijke formulering de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving. Dit betekent dat wanneer de gedetineerde zich in detentie agressief heeft gedragen, dit de beslissing tot het verlenen van v.i. negatief kan beïnvloeden. Het is uiteindelijk aan het OM om na een afweging van alle omstandigheden tot een beslissing te komen. Wanneer een veroordeelde tijdens de voorwaardelijke

invrijheidstelling verbaal dan wel fysiek geweld gebruikt, kan hiermee een van de aan de v.i. verbonden voorwaarden – zoals de algemene voorwaarde dat geen strafbaar feit wordt gepleegd – worden geschonden. Ongehoorzaam gedrag, in die zin dat de veroordeelde zich niet houdt aan de gemaakte afspraken, zal wel haast per definitie leiden tot schending van de voorwaarden. Zoals hierboven in reactie op een eerdere vraag van deze leden uiteengezet, zal het OM in reactie hierop overgaan tot het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling, tenzij naar zijn oordeel – in afstemming met de reclassering die toezicht houdt – kan worden volstaan met het wijzigen van de voorwaarden of het geven van een waarschuwing.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeveel gevallen het OM gebruik heeft gemaakt van zijn beoordelingsruimte ten aanzien van het herroepen van de v.i. wanneer de desbetreffende persoon een voorwaarde niet heeft nageleefd. Als wettelijk uitgangspunt geldt dat het OM een vordering tot herroeping indient bij niet-naleving van een voorwaarde. Per geval vindt een beoordeling plaats. Het OM maakt dan ook altijd gebruik van zijn beoordelingsruimte. Uit door het CJIB gegeneerde cijfers, gebaseerd op hetgeen het OM registreert, blijkt dat overtreding van de algemene voorwaarde nagenoeg altijd leidt tot een herroepingsprocedure. Ten aanzien van overtreding van de bijzondere voorwaarde geldt dat in ongeveer 95 procent van de gevallen een vordering tot herroeping wordt ingediend. Ik heb geen aanleiding om te veronderstellen dat hierin met de nieuwe regeling veel verandert.

De leden van de SP-fractie zien het goed dat het OM kan beslissen de voorwaardelijke invrijheidstelling te herroepen indien een ernstige verdenking bestaat dat de desbetreffende v.i.-gestelde binnen de proeftijd een strafbaar feit heeft gepleegd. De mate van verdenking die voldoende is om iemand als verdachte aan te merken is in dit verband niet genoeg. Het moet gaan om een ernstige verdenking, vergelijkbaar met de ernstige bezwaren die de toepassing van voorlopige hechtenis rechtvaardigen. De reden dat de rechterlijke behandeling van het strafbare feit niet hoeft te worden afgewacht, zo beantwoord ik de vraag van deze leden, is dat tussen het moment waarop het vermoedelijke strafbare feit werd gepleegd en de rechterlijke behandeling van de zaak enige tijd zal verstrijken. In verband met het gevaar dat de v.i.-gestelde mogelijk vormt voor de samenleving, kan zijn berechting niet worden afgewacht. Bovendien zou dan het risico bestaan dat de termijn van de voorwaardelijke invrijheidstelling reeds is verstreken. Hierbij benadruk ik dat de v.i. onderdeel vormt van de tenuitvoerlegging van de door de rechter opgelegde gevangenisstraf. Voorwaardelijke invrijheidstelling wordt alleen verleend als wordt voldaan aan strikte criteria. Bovendien worden aan de v.i. voorwaarden verbonden. Het is dan ook gerechtvaardigd om de v.i. (tijdelijk) te herroepen wanneer het vermoeden bestaat dat een van deze voorwaarden wordt overtreden.

De leden van de SGP-fractie vragen of het OM per definitie een vordering tot herroeping doet wanneer een algemene of een bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke invrijheidstelling is overtreden. Deze leden vragen ook wanneer het OM gebruik maakt van de beoordelingsvrijheid hierbij. Als een veroordeelde een voorwaarde niet naleeft, dient het OM een vordering in tot herroeping van de v.i. Hiervan kan slechts worden afgezien als met een wijziging van voorwaarden of met een waarschuwing kan worden volstaan. Bij deze afweging spelen beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een rol. Belangrijk is dat de reclassering – die toezicht houdt op de naleving van de aan de v.i. verbonden voorwaarden – in nauw contact staat met het OM. Dit betekent dat in overleg met de reclassering wordt besloten of een waarschuwing of wijziging van de voorwaarden in een voorkomend geval afdoende kan zijn. Uit door het CJIB gegeneerde cijfers, gebaseerd op hetgeen het OM registreert, blijkt – zoals hierboven gemeld – dat overtreding van de

algemene voorwaarde nagenoeg altijd leidt tot een herroepingsprocedure. Bij overtreding van een bijzondere voorwaarde wordt in circa 95 procent van de gevallen een vordering tot herroeping van de v.i. ingediend. Uit deze cijfers blijkt dat – zoals de leden van de SGP-fractie voorstaan – het uitgangspunt is dat in beginsel een vordering tot herroeping wordt ingesteld bij overtreding van een voorwaarde. Deze leden stellen voorts vragen over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ik interpreteer deze vragen zo dat deze leden willen weten op welk moment de voorwaardelijke invrijheidstelling begint te lopen nadat het OM na een eerdere beslissing tot uitstel alsnog beslist dat de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Het OM kan bepalen om de beslissing tot het verlenen van v.i. uit te stellen voor een bepaalde termijn. Binnen deze termijn zal alsnog moeten worden beslist of aan de gedetineerde v.i. wordt verleend. Bij deze beslissing – in het geval deze positief uitvalt – bepaalt het OM wanneer de gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid zal worden gesteld, zo beantwoord ik de vraag van deze leden. Bij het uitstellen van de beslissing tot het verlenen van v.i. blijft per definitie een kortere v.i.-periode over, zodat het anders dan deze leden vragen niet nodig is om bij wet te regelen dat wanneer de veroordeelde alsnog voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld dit voor een kortere periode is.

10.7 Rechtsbescherming

De leden van de SP-fractie vragen of de mogelijkheid bestaat dat de nieuwe regeling gelet op de diversiteit in (financiële) mogelijkheden van gedetineerden rechtsongelijkheid tot gevolg heeft, nu gedetineerden zelf een beroep op de rechter zullen moeten doen door een bezwaarschrift in te dienen tegen de beslissing tot het niet verlenen van v.i. of het herroepen van de v.i. Ik deel de zorgen van deze leden niet. Bij het besluit van het openbaar ministerie om geen v.i. te verlenen of de v.i. te herroepen zal duidelijk kenbaar worden gemaakt hoe en binnen welke termijn hiertegen bezwaar kan worden gemaakt. Bovendien heeft een gedetineerde – dus in geval het OM besluit om geen v.i. te verlenen – recht op toevoeging van een raadsman. Is sprake van herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling – de veroordeelde is dus reeds op vrije voeten – dan heeft de veroordeelde in het geval hij de algemene voorwaarde heeft overtreden en dus wordt verdacht van een nieuw strafbaar feit ook recht op een toevoeging, afhankelijk van zijn financiële situatie.

11. Ketensamenwerking en nazorg

De leden van de CDA-fractie vragen hoe op dit moment, dus voordat dit wetsvoorstel in werking treedt, de gegevensuitwisseling tussen DJI, de reclassering en de gemeente is geregeld en of deze informatie-uitwisseling wordt verbeterd in de algemene maatregel van bestuur waarin die wordt opgesteld ter uitvoering van artikel 18a Pbw. Er is, zo beantwoord ik deze vraag, op dit moment geen algemene wettelijke basis voor uitwisseling van gegevens tussen DJI, reclasseringsorganisaties en de gemeente over een gedetineerde in het kader van diens re-integratie. In het kader van de re-integratie kunnen gegevens over de vijf basisvoorwaarden daarom alleen door DJI en de reclassering aan een gemeente worden verstrekt met toestemming van een gedetineerde. Door DJI en de VNG is een nieuwe werkwijze voor gegevensverstrekking uitgewerkt, waarmee wordt voldaan aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Deze werkwijze houdt in dat de casemanager eerst in gesprek gaat met de gedetineerde over een eventuele hulpvraag over de vijf basisvoorwaarden. Wil de gedetineerde inderdaad ondersteuning van de gemeente dan geeft hij toestemming aan

DJI om gegevens aan de gemeente te verstrekken. De gedetineerde ondertekent een toestemmingsverklaring, waarin hij per basisvoorwaarde toestemming geeft voor gegevensverstrekking van een beperkt aantal gegevens. Na ontvangst van de hulpvraag van een gedetineerde neemt de gemeente contact op met de gedetineerde; hetzij direct hetzij via de casemanager. Een gedetineerde kan altijd de toestemming wijzigen of intrekken. Vanaf deze zomer zal standaard – ook zonder de toestemming van de gedetineerde – de datum van het begin en de datum van het einde van de detentie worden verstrekt aan de gemeenten die een actief re-integratiebeleid voeren. Deze informatie biedt de gemeente de gelegenheid – met ondersteuning van medewerkers van de locatie waar de betrokkene verblijft – al tijdens de detentie in contact te treden met de betrokkene om hem – waar nodig en gewenst – steun te bieden bij het op orde krijgen van de zogeheten vijf basisvoorwaarden.

Dit wetsvoorstel voorziet in aanvulling daarop in een grondslag om gemeente en reclassering te betrekken bij het D&R-plan en daartoe – ook zonder toestemming van de gedetineerde – gegevens uit te wisselen. In combinatie met de algemene maatregel van bestuur waarin deze gegevensuitwisseling van een nadere regeling wordt voorzien, maakt dit het mogelijk bepaalde gegevens ook zonder toestemming van de gedetineerde uit te kunnen wisselen tussen DJI, gemeente en reclassering, om zo meer inzicht te krijgen in de gebieden waarop nog interventies en acties nodig zijn en waar al interventies zijn gestart. Het zal niet alleen gaan om het begin en einde van de detentie, maar ook om gegevens die betrekking hebben op de vijf basisvoorwaarden. Met de gegevens van gemeenten en de reclassering kan de casemanager van DJI gerichter in gesprek treden met een gedetineerde. Op het moment van het ontslag uit detentie kan de casemanager de gemeente en de reclassering nauwkeuriger en vollediger informeren over zaken die zijn geregeld of juist nog moeten worden geregeld.

Op grond van de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat, zal bovendien ook worden voorzien in een verplichting tot verstrekking van gegevens indien het risico aanwezig wordt geacht dat de gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal plegen. Zo worden de betrokken instanties (DJI, gemeente, reclassering, OM) in staat gesteld om tijdig maatregelen te treffen om de samenleving te beschermen.

De leden van de D66-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn om aan slachtoffers en nabestaanden uitleg te geven over de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van het verlenen van externe vrijheden. Evenals deze leden, vind ik het belangrijk dat slachtoffers worden geïnformeerd over (de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van) het detentieverloop, dat wil zeggen over het eerste verlov, de v.i. en het einde van de tenuitvoerlegging. Daarom wordt na afloop van de strafzaak, als slachtoffers en nabestaanden bij aanvang van de strafzaak hebben aangegeven geïnformeerd te willen worden, contact opgenomen met het slachtoffer om te vragen of het slachtoffer wil worden geïnformeerd over het detentieverloop. Ook wordt hun gevraagd of zij beschermingsbehoeften hebben ten aanzien van de externe vrijheden die op enig moment aan de gedetineerde kunnen worden verleend. Bij beslissingen over externe vrijheden – verlov, penitentiair programma en v.i. – zal ook rekening worden gehouden met de belangen van slachtoffers. Dit betekent dat de eerder opgehaalde informatie over beschermingsbehoeften wordt betrokken bij die beslissing, in het bijzonder ten aanzien van de op te leggen voorwaarden. Als de informatie ouder is dan een jaar, wordt het slachtoffer, in gevallen waarin die heeft aangegeven geïnformeerd en geraadpleegd te willen worden, opnieuw in de gelegenheid gesteld om zijn beschermingsbehoeften kenbaar te maken. Voorheen werd deze informatie slechts bij het slachtoffer opgehaald indien een gedetineerde is

veroordeeld voor een levensdelict, een ernstig geweldsdelict of een zedendelict. Conform de suggestie van Slachtofferhulp Nederland in het advies bij dit wetsvoorstel is dit uitgebreid naar alle delicten. Bij de beslissing over het verlenen van de v.i. wordt het slachtoffer in aanvulling hierop – in gevallen waarin hij heeft aangegeven te willen worden geïnformeerd en geraadpleegd – in de gelegenheid gesteld zich schriftelijk uit te laten over de op te leggen bijzondere voorwaarden, voor zover deze zien op bescherming van het slachtoffer. In zaken waarin de gedetineerde is veroordeeld voor een spreekrechtwaardig delict wordt het slachtoffer daarnaast in de gelegenheid gesteld om mondeling zijn beschermingsbehoeften – en daarmee zijn zienswijze ten aanzien van mogelijke voorwaarden – kenbaar te maken, door zijn schriftelijke verklaring toe te lichten.

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat er goede contacten zijn met gemeenten waar gedetineerden zich (willen gaan) vestigen, hulpverleningsinstanties en vrijwilligersorganisaties. Graag verhelder ik in antwoord op de vraag van deze leden daarnaar, dat in dit wetsvoorstel een grondslag is opgenomen om toegang aan dergelijke instanties te verlenen tot de penitentiaire inrichting. Verwezen wordt naar artikel I, onder J, van het wetsvoorstel.

12. Beschouwingen op de samenhang tussen de detentiefasering en de voorwaardelijke modaliteiten

De leden van de SGP-fractie stellen enkele vragen over de verhouding tussen de v.i. en de deels voorwaardelijke straf, die ik graag in onderlinge samenhang als volgt beantwoord.

Met het wetsvoorstel is een stapeling van voorwaardelijke modaliteiten waarbij de gedetineerde volledig buiten de inrichting verblijft niet langer mogelijk. Dat betekent dat de gedetineerde óf in aanmerking komt voor een penitentiaal programma óf voor v.i. of dat hij een deels voorwaardelijke straf heeft. Er zal dus geen sprake zijn van deelname aan een penitentiaal programma voorafgaand aan het voorwaardelijk deel van de straf. De reden hiervoor is dat het doel en het karakter van het penitentiaal programma, de v.i. en de deels voorwaardelijke straf niet wezenlijk van elkaar verschillen. In het kader van alle drie deze modaliteiten verblijft de gedetineerde volledig, onder voorwaarden en toezicht, buiten de inrichting.

Bij kortere straffen (straffen van zes maanden tot en met een jaar) is gekozen voor het penitentiaal programma. Omdat het hierbij gaat om kortere periodes buiten de inrichting (maximaal acht weken), volstaat het kader van het penitentiaal programma, waarbij de selectiefunctionaris van DJI beslist over deelname.

Voor langere straffen (straffen vanaf een jaar) geldt – evenals naar huidig recht – het kader van de v.i. Omdat sprake is van langere periodes buiten de inrichting, is voorzien in uitgebreidere beslissingsprocedures, waaronder de mogelijkheid van advisering door een adviescollege. Het openbaar ministerie beslist.

Bij straffen tot en met vier jaar kan de rechter een (deels) voorwaardelijke straf opleggen. Kiest de rechter daarvoor, dan komt de gedetineerde niet langer in aanmerking voor een penitentiaal programma of de v.i. Wel kan de gedetineerde voor verlof in aanmerking komen. De (deels) voorwaardelijke straf vormt een belangrijke aanvulling op het sanctiearsenaal, dat maatwerk mogelijk maakt. In gevallen waarin het wenselijk is in verband met de ernst van het feit een duidelijk signaal af te geven door een vrijheidsstraf op te leggen, maar waarbij verder de nadruk ligt op het teweegbrengen van gedragsverandering, vormt de voorwaardelijke straf een belangrijk instrument. Om die reden kan het voorwaardelijk deel van de straf ook langer zijn dan het onvoorwaardelijk deel van de straf. Zo is

het mogelijk een gevangenisstraf van drie jaar op te leggen, waarvan twee jaar voorwaardelijk. Het opleggen van een deels voorwaardelijke straf is niet mogelijk bij straffen van meer dan vier jaar. Hierin wordt door het wetsvoorstel geen wijziging gebracht. Om verschillende redenen is het niet wenselijk om de mogelijkheid om voorwaardelijke straffen op te leggen ook mogelijk te maken bij langere straffen. Ik ging hierop in paragraaf 10.5 van deze nota naar aanleiding van het verslag reeds in, in reactie op een vraag van deze leden. Zoals daar aan de orde kwam is het met name bij langere straffen bezwaarlijk dat de rechter al bij zijn uitspraak een inschatting moet maken in hoeverre begeleiding en toezicht aan het einde van de detentie nodig en wenselijk zijn, omdat de mate waarin hieraan behoefte bestaat, sterk wordt bepaald door het verloop en de invulling van de detentie, terwijl dat detentieverloop met name bij langere straffen moeilijk is te voorzien. Een tweede, daarmee samenhangende, reden, is dat of de verdachte voorwaardelijk vrijkomt bij een deels voorwaardelijke straf niet afhankelijk is van zijn gedrag tijdens detentie. Overeenkomstig de uitspraak van de rechter zal de veroordeelde na het onvoorwaardelijk deel van zijn straf in vrijheid worden gesteld, ongeacht zijn gedrag in detentie. Zo valt een belangrijke stimulans voor gedetineerden om zich in te spannen voor hun re-integratie weg. Met name bij langere straffen, waarbij het gewenst is dat gedetineerden de tijd die zij doorbrengen in detentie goed benutten, is dit bezwaarlijk. Bij kortere straffen, waarbij de gedragsverandering juist van het (langere) voorwaardelijk deel wordt verwacht, geldt dit minder.

Graag verhelder ik in antwoord op de vraag van deze leden naar deels voorwaardelijke straffen dat een geheel voorwaardelijke straf slechts mogelijk is bij straffen tot en met twee jaar (zie artikel 14a, eerste lid, Sr). Gedeeltelijk voorwaardelijke straffen kunnen worden opgelegd bij straffen tot en met vier jaar (artikel 14a, tweede lid, Sr). Bij straffen boven de vier jaar is een (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf dus niet mogelijk, zo luidt mijn reactie op de vraag van deze leden of de rechter bij lange straffen vaak kiest voor een (deels) voorwaardelijke straf. Deze leden vroegen hoe vaak een geheel onvoorwaardelijke straf wordt opgelegd. Uit door mij opgevraagde cijfers bij de rechtspraak blijkt dat in 2017 in totaal in 15.716 strafzaken tegen volwassenen een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. In 2018 is in totaal in 15.211 strafzaken tegen volwassenen een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. In het grootste gedeelte van de gevallen (ongeveer 90% van de zaken) ging het daarbij om gevangenisstraffen van minder dan een jaar. De geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf is dus zeker geen hypothetische categorie, zo beantwoord ik de vraag van deze leden daarnaar.

Deze leden vragen tot slot naar de situatie waarin gedetineerden met een volledig onvoorwaardelijke straf korter in detentie verblijven dan gedetineerden met een even lange straf die deels voorwaardelijk is. Zoals hiervoor aan de orde kwam, kan de rechter bij straffen tot en met vier jaar kiezen voor een deels voorwaardelijke straf. De rechter is daarbij vrij om de duur van het voorwaardelijk strafdeel te bepalen, zolang dat strafdeel de duur van twee jaar niet te boven gaat. Dit betekent dat de rechter ook kan kiezen voor een voorwaardelijk strafdeel dat korter is dan de v.i.-termijn (een derde deel van de opgelegde straf). Een rechter kan bij een straf van drie jaar bijvoorbeeld kiezen voor een voorwaardelijk strafdeel van zes maanden. De gedetineerde komt dan pas later vrij dan wanneer hij een volledig onvoorwaardelijke straf van drie jaar opgelegd had gekregen – dan zou hij na twee jaar in aanmerking zijn gekomen voor v.i. Dat is op zichzelf niet bezwaarlijk. De toegevoegde waarde van de voorwaardelijke straf is immers dat de rechter – bij kortere straffen – maatwerk kan leveren ten aanzien van de duur van de toezichtperiode. Anders is het wanneer bijvoorbeeld tegen twee verdachten in een strafzaak verschillende straffen worden geëist, omdat de één schuld bekende en spijt betuigde en de ander niet. Als in dit geval tegen de

bekennende verdachte drie jaar wordt geëist, waarvan zes maanden voorwaardelijk en tegen de andere verdachte drie jaar onvoorwaardelijk, dan zou de bekennende verdachte later vrij komen dan de ontkennende verdachte. Het is aan de rechter overgelaten om hier zorgvuldig mee om te gaan (zie Kamerstukken I 2006/07, 30 513, C, p. 9–10). In de huidige praktijk wordt met dit aspect ook rekening gehouden bij de straftoemeting, zo kan ook uit het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam worden afgeleid (J. uit Beijerse e.a., «De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie», WODC 2018, p. 90–91).

13. Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

De leden van de D66-fractie vragen de regering om een overzicht van de verwerkingsprocessen uit dit wetsvoorstel, welke partijen daarbij betrokken zijn en welke informatie tussen deze partijen wordt uitgewisseld. In de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (voorheen: PIA), waarin wordt beoordeeld of gegevens conform de AVG worden gedeeld, zijn de ketenwerkprocessen voor de detentiefasering en de voorwaardelijke invrijheidstelling separaat in beeld gebracht. De beoordeling is gebaseerd op de versie van het wetsvoorstel zoals die in consultatie is gegeven. Uitgangspunt hierbij was de taakverdeling volgens het ketendesign bij de wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB). Op basis van de op het moment dat de PIA is verricht beschikbare kennis over deze processen, zijn hiervoor de grondslagen, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de gegevensdeling in beeld gebracht. Hieronder geef ik de belangrijkste werkprocessen weer in een overzicht.

Detentiefasering

Beschrijving werkproces	Het ketenwerkproces detentiefasering betreft de verlening van extramurale vrijheden door DJI, de advisering hierover door de reclassering en het (lokaal) OM, het toezicht op de opgelegde bijzondere voorwaarden, en de vervolgstappen bij overtreding van gestelde voorwaarden. Slachtoffers en nabestaanden worden geïnformeerd over het eerste verlot wanneer zij hebben aangegeven hierover geïnformeerd te willen worden.
Betrokken partijen	DJI, de reclassering, het OM, de gemeente, CJIB-AICE, rechtspraak, politie en Slachtofferhulp Nederland.
Uitgewisselde gegevens	De betrokken partijen leveren ten behoeve van de verlening van externe vrijheden advisering aan DJI, gegevens over de vijf basisvoorwaarden, en informatie over de wensen van de slachtoffers en nabestaanden. Op basis hiervan wordt een selectiebesluit gemaakt. Om uitvoering te geven aan het selectiebesluit worden de toezichthoudende partijen geïnformeerd.
Belangrijkste wijzigingen werkproces	Er wordt een wettelijke basis gecreëerd voor de gegevensdeling met de gemeente (en reclassering) (voorgesteld artikel 18a Pbw) betreffende de invulling van de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie. ¹ Ook wordt een wettelijke basis gecreëerd voor gegevensdeling tussen DJI, de Minister, de gemeente, de reclassering, het OM en de politie in gevallen waarin het risico aanwezig wordt geacht dat de gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal begaan (voorgesteld artikel 18b Pbw). De gegevensdeling is in dat geval verplicht. ²

¹ Deze wijziging is nog niet betrokken in deze PIA, omdat nadere regels daarover nog worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, maar zal te zijner tijd ook aan een PIA worden onderworpen.

² Deze wijziging is niet betrokken in deze PIA, omdat het voorgestelde artikel 18b Pbw geen onderdeel uitmaakte van het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer. Artikel 18b Pbw is opgenomen in een nota van wijziging.

Voorwaardelijke invrijheidstelling

Beschrijving werkproces	Het ketenwerkproces voorwaardelijke invrijheidstelling betreft de verlening van v.i., het toezicht op de algemene en bijzondere voorwaarden, en het eventuele herroepen van de v.i.
Betrokken partijen	Het OM, DJI, de reclassering, de gemeente, CJIB-AICE, rechtspraak, politie en Slachtofferhulp Nederland.
Uitgewisselde gegevens	Ten behoeve van de verlening van de voorwaardelijke invrijheidstelling worden adviezen aangeleverd en wordt de zienswijze van het slachtoffer ten aanzien van bijzondere voorwaarden bij de v.i. opgevraagd. Het OM maakt op basis van deze informatie een v.i.-besluit, waartegen de gedetineerde bij afwijzende beslissing een bezwaarschrift kan indienen. Bij verlening van de v.i. worden de toezichthoudende partijen geïnformeerd, alsmede de slachtoffers en nabestaanden als zij dit wensen. Meldingen van overtreding van v.i.-voorwaarden komen bij het OM terecht, zodat een beslissing over herroeping kan worden genomen.
Belangrijkste wijzigingen werkproces	<ul style="list-style-type: none">• De beslissingsbevoegdheid voor het verlenen en herroepen van v.i. komt bij het OM te liggen (voorgesteld artikel 15b lid 1 Sr), waarbij een mogelijkheid tot bezwaar bij de rechter tegen de v.i.-beslissing wordt geïntroduceerd (voorgesteld artikel 15g Sr en artikel 15h Sr). De behandeling van een verzoek tot schorsing van de v.i. door de rechter-commissaris komt te vervallen.• Voorzien wordt in een mogelijkheid om een schadevergoedingsmaatregel als bijzondere voorwaarde aan de v.i. te koppelen waarover het CJIB advies kan uitbrengen (voorgesteld artikel 15a lid 3 Sr).

De leden van de SP-fractie zijn verheugd te lezen dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van overleg tussen de gemeente en de penitentiaire inrichting. Dit wetsvoorstel, zo luidt mijn reactie op de vraag van deze leden of ik bereid ben te onderzoeken welke juridische en/of praktische belemmeringen aan een goede wisselwerking in de weg staan, voorziet in een wettelijke grondslag voor uitwisseling van gegevens ten behoeve van het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden en neemt daarmee een belangrijke juridische belemmering weg. DJI werkt op dit moment samen met gemeenten en de reclassering aan een bestuurlijk akkoord waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen deze partijen. In de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van dit wetsvoorstel wordt opgesteld, wordt uitgewerkt welke gegevens tussen gemeente, DJI en reclassering kunnen worden uitgewisseld. Ook ten aanzien van die algemene maatregel van bestuur zal een PIA worden uitgevoerd. Eventuele knelpunten zullen daarmee zichtbaar worden en kunnen dan worden aangepakt, conform de wens van deze leden.

14. Financiële en uitvoeringsgevolgen

De leden van de D66-fractie vragen op welke deelterreinen, waaronder zorg, er sprake is van meerkosten, bijvoorbeeld voor het inhuren van professionals, nu gedetineerden die op basis van hun straf in aanmerking komen voor v.i., niet meer in aanmerking kunnen komen voor een penitentiair programma.

In reactie op deze vraag wil ik vooropstellen dat het activiteitenprogramma bij het overgrote gedeelte van de penitentiaire programma's bestaat uit werk en opleiding. In een aantal gevallen – op jaarbasis hooguit twintig of dertig op een totaal van 450 – is sprake van het volgen van een zorgtraject. Verder wordt opgemerkt dat in de begroting rekening is gehouden met de extra celcapaciteit die als gevolg van de wijzigingen in het penitentiair programma en de v.i. nodig is. De meerkosten van eventuele activiteiten die als gevolg daarvan tijdens de detentie zullen worden uitgevoerd, maken daarvan al deel uit, nu deze kosten deel uitmaken van de kostprijs van de detentieplaats, zoals in de begroting verwerkt. Voor zover het nodig is bepaalde re-integratieactiviteiten buiten de inrichting te laten plaatsvinden – zoals extramurale arbeid, het volgen van een opleiding of het volgen van een zorgtraject, waarvoor het

re-integratieverlof een basis biedt – is geen sprake van meerkosten, nu deze kosten op dit moment in het kader van het penitentiair programma of de v.i. worden gemaakt.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de celcapaciteit die nodig is ter uitvoering van dit wetsvoorstel zich verhoudt tot bezuinigingsmaatregelen en de ambities voor een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving en het verkleinen van de kans op recidive. In reactie op deze vraag stel ik voorop dat geen sprake is van bezuinigingsmaatregelen. De ontwikkelingen in het budgettaire kader van het gevangeniswezen volgt de ontwikkelingen in de sanctiecapaciteit. Indien minder sanctiecapaciteit benodigd is, worden minder kosten gemaakt en daalt het budgettaire kader dienovereenkomstig. In de begroting is de sluiting van vier locaties verwerkt. Uw Kamer is geïnformeerd over de capaciteitsmaatregelen bij brief van 22 juni 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 24 587 en 29 279, nr. 725). Bij deze maatregelen is rekenschap gegeven van de extra benodigde intramurale capaciteit als gevolg van het wetsvoorstel straffen en beschermen.

Relevant is dat voor de aanpak van recidive in het Regeerakkoord structureel € 20 mln. beschikbaar is gesteld. Deze middelen zijn opgenomen in de begroting 2019 van Justitie en Veiligheid (Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VI, nr. 2, p. 21, tabel 2.2.1.) en worden toegelicht op pagina 59. Initiatieven gericht op recidivevermindering die voortvloeien uit de visie «Recht doen, kansen bieden» worden hieruit gefinancierd. Deze komen ook de uitvoeringspraktijk onder dit wetsvoorstel ten goede.

Overeenkomstig het verzoek van deze leden, stuur ik met deze nota naar aanleiding van het verslag de uitgevoerde impactanalyse mee. Daarbij wil ik opmerken dat in de impactanalyse is uitgegaan van inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 2020. De datum van inwerkingtreding is vanzelfsprekend afhankelijk van de parlementaire behandeling. De verwachting is dat na aanvaarding van de wet een jaar de tijd nodig is voor de implementatie. Verder is uitgegaan van het overgangsrecht voor het penitentiair programma, zoals dat was opgenomen in de consultatieversie van het wetsvoorstel. Omdat dat overgangsrecht zou impliceren dat direct na inwerkingtreding van de nieuwe wet aanzienlijke detentiecapaciteit gereed zou moeten worden gemaakt voor gedetineerden die onder de huidige wetgeving nog zouden deelnemen aan een penitentiair programma, is besloten tot een langere overgangsperiode. De belangrijkste bevinding uit de impactanalyse betreft de extra benodigde intramurale celcapaciteit als gevolg van het wijzigen van de criteria voor deelname aan een penitentiair programma en de wijzigingen in de v.i. Naar huidig inzicht zullen vijf jaar na inwerkingtreding ongeveer 450 plaatsen extra nodig zijn oplopend tot naar schatting uiteindelijk zo'n 750 plaatsen. Deze aantallen – en daarmee de precieze kosten van het wetsvoorstel – zijn naar hun aard onzeker.

De benodigde capaciteit is onderdeel van de totaal benodigde celcapaciteit zoals opgenomen in de agentschapsbegroting van DJI en de daarmee gemoeide kosten (zie de begroting 2019 van Justitie en Veiligheid, Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VI, nr. 2 bp. 94, tabel 5.1.7). Omdat de aantallen onzeker zijn, zullen de gebleken effecten van de wet op de benodigde capaciteit jaarlijks worden herijkt in het kader van de prognoses voor de behoefte aan sanctiecapaciteit (PMJ-ramingen) van het WODC en vervolgens worden verwerkt in de opeenvolgende begrotingen. In de begroting 2019 zijn voor 2023 – het laatste ramingsjaar in deze begroting – reeds zo'n 350 plaatsen extra verwerkt vanwege dit wetsvoorstel. Dat is naar verwachting ruim voldoende. Van belang is dat het hierbij gaat om extra plaatsen die reeds beschikbaar zijn vanuit de

totale detentiecapaciteit, maar vanwege de leegstand nog niet in gebruik waren. De financiering van de inzet is meegenomen in de besluitvorming over de capaciteitsmaatregelen die bij het gevangeniswezen zijn en worden getroffen naar aanleiding van de leegstand, en waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd bij brief van 22 juni 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 24 587 en 29 279, nr. 725). Daarnaast blijkt uit de impactanalyse dat sprake is van beperkte uitvoeringskosten voor de betrokken ketenpartners. In totaal is ongeveer 5 fte benodigd, waarvan naar schatting zo'n 4 fte bij het OM. Omdat ten tijde van het opstellen van de begroting 2019 nog geen zicht bestond op de precieze taakverzwaring van de verschillende ketenpartners, zijn de daarvoor beschikbare middelen vooralsnog centraal gereserveerd op de begroting en daarmee (nog) niet afzonderlijk zichtbaar.

Voor het antwoord op hun vraag wat de precieze kosten van dit wetsvoorstel zijn, verwijs ik de leden van de SP-fractie graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie.

Deze leden hebben verder enkele vragen gesteld over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het bijhouden van dossiers en de werkdruk van personeel. In reactie daarop stel ik voorop dat het in ontwikkeling zijnde afwegingskader beoogt de uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk te ondersteunen bij de werkzaamheden. Daarom worden bij het ontwikkelen van dit kader haalbaarheid en toepasbaarheid voor de uitvoering getoetst. Voor wat betreft informatie over het gedrag van gedetineerden kan worden gezegd dat dit geen tot weinig extra lasten met zich meebrengt. In de huidige praktijk wordt namelijk het merendeel van de bij beoordelingen benodigde informatie al verzameld en vastgelegd. Ook heeft elke gedetineerde momenteel een vaste mentor/PIW'er en casemanager met wie de dagelijkse gang van zaken en de voortgang van het re-integratietraject kan worden besproken. Deze functionarissen behouden, net als nu, een sleutelrol in de persoonlijke aandacht richting gedetineerden en het geven van begeleiding gedurende de detentie. De inhuur van personeel, waarnaar deze leden verwezen, vindt met name plaats in de functiegroep inrichtingsbeveiligers. Deze functiegroep is slechts in beperkte mate belast met het verzamelen van informatie over het gedrag of met het re-integratietraject van de gedetineerde. Het wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging aan.

15. Overig

De leden van de D66-fractie stellen enkele vragen over het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Het rapport van de OVV «Forensische zorg en veiligheid. Lessen uit de casus Michael P» is inmiddels verschenen, zo luidt mijn reactie op deze vragen, evenals het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie «Het detentieverloop van Michael P». De onderzoeken en de kabinetsreactie daarop zijn op 28 maart jl. naar uw Kamer gezonden (Kamerstukken II 2018/19, 33 628, nr. 44). Op 3 april jl. debatteerde uw Kamer over de rapporten. De onderzoeken schetsen een pijnlijk beeld. De conclusies van de onderzoeken zijn glashelder: in het geval van Michael P. is de overheid tekortgeschoten in de bescherming die de samenleving van haar mag verwachten. Voor de nabestaanden zal dit een uitermate ingrijpende conclusie zijn. Het heeft ook mij diep geraakt. We moeten hieruit lering trekken en alles op alles zetten om herhaling van de gemaakte fouten te voorkomen. Om die reden zijn verschillende maatregelen genomen en heb ik in de kabinetsreactie aanvullende maatregelen aangekondigd. Een aantal van deze maatregelen raakt ook aan dit wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel worden verschillende voorstellen gedaan die bijdragen aan

het hebben van beter zicht op risico's, het zwaarder mee laten wegen van risico's, het verbeteren van de waarborgen bij het toekennen van vrijheden en het wegnemen van belemmeringen in de informatie-uitwisseling. Het gaat om de volgende wijzigingen.

- Verlenen van vrijheden geen vanzelfsprekendheid: aan de verlening van vrijheden moet een zorgvuldige beslissing voorafgaan, waarbij oog is voor risico's voor de samenleving. Dit is een van de redenen waarom de v.i. met dit wetsvoorstel niet langer «van rechtswege» wordt toegekend. Het verlenen van v.i. wordt daarmee een op zichzelf staand beslismoment, waarbij in ieder individueel geval, op basis van een aantal in de wet opgesomde criteria, wordt besloten over zowel de verlening van de v.i., als de daarbij op te leggen bijzondere voorwaarden. Binnen de huidige systematiek werken instellingen voor forensische zorg toe naar een harde datum van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De rapporten van de inspecties en de OVV laten zien dat dat in het geval van P. heeft gezorgd voor druk op de behandelaren om zo snel mogelijk te starten met vrijheden. Als de v.i. niet langer van rechtswege wordt toegekend, draagt dit eraan bij dat deze druk om naar een «harde datum» toe te werken afneemt, en dat meer ruimte komt voor een individuele afweging. De vervanging van het algemeen en regimesgebonden verlot door re-integratieverlot, betekent dat ook bij het verlot wordt afgestapt van de vanzelfsprekendheid van de toekenning daarvan.
- Gedrag, risico's en slachtofferbelangen: gedetineerden die niet meewerken aan behandeling, of die om welke reden dan ook een te groot risico vormen voor de veiligheid van de samenleving, horen niet in aanmerking te komen voor vergaande externe vrijheden. Bij beslissingen over externe vrijheden moeten daarom het gedrag van de gedetineerde gedurende de detentie, risico's voor de samenleving en slachtofferbelangen worden betrokken. Deze drie criteria worden met dit wetsvoorstel in de wet vastgelegd.
- Externe vrijheden alleen aan het einde van de detentie: de combinatie van de opheffing van de stapeling tussen het penitentiair programma en de v.i., de beperking van de maximale v.i.-termijn tot twee jaar en de aanpassingen die ik voorsta bij het verlot zorgen ervoor dat met name langgestrafte gedetineerden pas (aanzienlijk) later in hun straf voor (vergaande) externe vrijheden in aanmerking kunnen komen. Omdat gedetineerden die in een instelling voor forensische zorg verblijven, niet eerder in aanmerking moeten kunnen komen voor vrijheden dan gedetineerden die in een penitentiaire inrichting verblijven, zal ook voor hen gelden dat zij pas tegen het einde van hun straf in aanmerking kunnen komen voor externe vrijheden. Gedetineerden die zijn uitgeplaatst op grond van artikel 15, vijfde lid, Pbw zullen niet voor externe vrijheden in aanmerking komen.
- Samenwerking met reclassering en gemeente/opheffen belemmeringen voor gegevensuitwisseling: het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om gegevens over de vijf basisvoorwaarden (werk en inkomen, identiteitsbewijs, zorg, schuldhulpverlening en onderdak) uit te wisselen tussen DJI en gemeente. Zo kunnen eventuele ontbrekende basisvoorwaarden tijdig worden gesignaleerd en kan gezamenlijk worden gewerkt aan het op orde krijgen daarvan. Voorafgaand aan de detentie opgestarte (zorg)trajecten kunnen tijdens de detentie worden voortgezet en tijdens de detentie opgestarte (zorg)trajecten kunnen na detentie een vervolg krijgen.

In lijn met deze voorstellen heb ik in de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat, een aantal aanvullende voorstellen opgenomen die bijdragen aan het hebben van zicht op risico's en het beperken en beheersen daarvan, evenals aan het wegnemen van belemmeringen in de informatie-uitwisseling. Ten eerste

wordt de grondslag voor de gegevensuitwisseling ten behoeve van de re-integratie uitgebreid met de reclassering (naast de gegevensuitwisseling tussen DJI en de gemeente)(zie onderdeel A, onder 2, sub b, van de nota van wijziging). In de tweede plaats wordt voorzien in een grondslag voor gegevensuitwisseling in gevallen waarin het gevaar bestaat dat de gedetineerde (opnieuw) een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf zal plegen. In die gevallen zijn DJI, gemeente, reclassering en OM verplicht om gegevens aan elkaar te verstrekken voor zover zij vanuit hun taakuitoefening over deze informatie moeten beschikken ter beperking en beheersing van dit recidiverisico. Deze informatieplicht dient ervoor te zorgen dat tijdig informatiedeling tussen deze organisaties plaatsvindt, opdat zij tijdig maatregelen kunnen nemen ter bescherming van de samenleving.

De leden van de SGP-fractie vragen wat concreet wordt gedaan om te voorkomen dat gedetineerden voordat de helft van de opgelegde straf is ondergaan in aanmerking kunnen komen voor meerdaags verlop. Zij vragen of die mogelijkheid in het voorliggende voorstel volledig is uitgesloten. Het verlenen van meerdaags verlop voordat een gedetineerde de helft van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf heeft ondergaan is inderdaad uitgesloten met de aanpassingen van het verlop die ik voorsta. In paragraaf 8 van deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik een schematisch overzicht gegeven van het re-integratieverlop. Zoals uit dat schema kan worden afgeleid geldt voor kortere straffen (tot en met zes jaar) dat meerdaags verlop (langdurend verlop) nooit eerder dan dat moment aan de orde kan zijn. Bij langere straffen wordt deze termijn ook in tijd gemaximeerd en geldt dat dit moment, mede door opheffing van de stapeling van penitentiair programma met v.i. en de maximering van de v.i.-termijn op twee jaar, pas aanzienlijk later aan de orde is. De daar opgenomen figuren illustreren dat voor straffen van zes jaar, acht jaar, twaalf jaar, achttien jaar en dertig jaar.

II ARTIKELSGEWIJS

1. Artikel I, onderdeel F

Voor het antwoord op hun vraag waarom het contact opnemen met de gemeente niet in de wet verplicht wordt gesteld, verwijs ik de leden van de SGP-fractie graag naar mijn in paragraaf 6 gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van deze leden. Zoals daar aan de orde kwam, bevat de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat een verplichting tot gegevensuitwisseling in het geval waarin het risico aanwezig wordt geacht dat de gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal plegen.

2. Artikel II, onderdeel A

De leden van de D66-fractie vragen een reactie van de regering op de opmerking van het OM in het consultatieadvies dat het onwenselijk is dat geen voorwaardelijke invrijheidsstelling kan worden verleend aan veroordeelden die in een inrichting zijn geplaatst en wier verpleging voortzetting behoeft. Deze leden vragen of dit niet juist een groep is waarbij een v.i.-traject toegevoegde waarde heeft. Zolang de veroordeelde is geplaatst in een tbs-inrichting en zijn verpleging voortzetting behoeft, is het verlenen van v.i. niet aan de orde. Er zijn immers redenen waarom de verpleging moet worden voortgezet. Mocht de veroordeelde worden teruggeplaatst in een gevangenis, dan kan hij alsnog in aanmerking komen voor v.i. In de omstandigheid dat de veroordeelde niet is teruggeplaatst, maar de behandeling ook extramuraal zou kunnen worden

voortgezet, kan worden overwogen om toch v.i. te verlenen, waarbij de extramurale behandeling als bijzondere voorwaarde daaraan wordt verbonden. In dit licht is, mede gelet op het advies van het OM, afgezien van het aanvankelijke voornemen om veroordeelden tot gevangenisstraf die zijn geplaatst in een tbs-inrichting, categorisch van v.i.-verlening uit te sluiten.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom in artikel 15, derde lid, Sr (nieuw) de volgorde van de wegingscriteria is opgesteld zoals hij nu staat en waarom niet ervoor is gekozen de bescherming van de samenleving en de belangen van de slachtoffers en nabestaanden hierin voorop te stellen, verwijs ik deze leden graag naar mijn antwoord op hun vraag waarom de veiligheid van de samenleving niet als afzonderlijk criterium is opgenomen in paragraaf 5.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Anders dan de leden van de SGP-fractie stellen, vormt nadrukkelijk ook de veiligheid van de samenleving een criterium dat (zwaar) meeweegt in de beslissing tot het verlenen van v.i. Dit criterium is vervat in onderdeel b: «de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen». Afhankelijk van het risico kan dit worden ondervangen door het verbinden van een bijzondere voorwaarde aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Wanneer het OM van oordeel is dat een bepaald risico niet kan worden ondervangen of dit een te zwaar pakket aan bijzondere voorwaarden zou vergen, dan zal geen v.i. worden verleend.

De leden van de SGP-fractie vragen of kan worden toegelicht wat wordt bedoeld met «bijzondere» geschiktheid ten opzichte van «gewone» geschiktheid, als één van de criteria voor het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij vragen wanneer sprake is van een zodanige bijzondere geschiktheid dat er voldoende reden zou zijn om tot voorwaardelijke invrijheidstelling over te gaan. Met de keuze voor het begrip «bijzondere geschiktheid» in de nieuwe regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt aangesloten bij de definitie van het begrip «goed gedrag» in de Penitentiaire beginselenwet (artikel 1, onder v) in het kader van het penitentiair programma. Ook daar gaat het om gedrag waaruit een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving blijkt. Van belang is dat het gedrag van de gedetineerde overtuigend getuigt van een bereidheid tot resocialisatie en dat de gedetineerde hieraan actief werkt. Ook bijvoorbeeld het naleven van de huisregels in de penitentiaire inrichting speelt een rol bij het beoordelen van het gedrag van de gedetineerde.

3. Artikel II, onderdeel B

De leden van de VVD-fractie vragen naar de achtergrond van het aan de lijst van bijzondere voorwaarden in artikel 15a, derde lid, Sr toegevoegde verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden of te vestigen. Tevens vragen zij of dit bijvoorbeeld kan inhouden dat een zedendelinquent zich niet in de buurt van basisscholen of speeltuinen mag ophouden en hoe naleving wordt gecontroleerd. Voorgesteld wordt om aan de wettelijk vastgelegde opsomming van aan de v.i. te verbinden bijzondere voorwaarden een aantal voorwaarden toe te voegen. Hiermee wordt de lijst meer in lijn gebracht met de lijst van voorwaarden zoals die geldt bij de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel uit de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking. Deze maatregel kan immers aansluitend op de v.i. ten uitvoer worden gelegd. Het betreft onder andere een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden of te

vestigen («woonverbod»). Die voorwaarde betreft een verbijzondering van het verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie, bijvoorbeeld een speeltuin of basisschool, te bevinden («locatieverbod»). Nieuw is dat het woonverbod expliciet, net als bij de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking, in de lijst van voorwaarden is opgenomen. Deze voorwaarde houdt in dat de gedetineerde zich niet in een bepaald gebied mag ophouden c.q. vestigen. Dit kan denkbaar zijn als de gedetineerde zich wil vestigen in de buurt van het slachtoffer en na diens vrijlating het slachtoffer kan worden geconfronteerd met de aanwezigheid van de dader in de nabije woonomgeving. De reclassering is, samen met politie, belast met het houden van feitelijk toezicht op de naleving van opgelegde voorwaarden, waaronder deze. Hulpmiddelen hierbij kunnen zijn andere gestelde voorwaarden (meldplicht, contactverbod etc.) en toezicht door middel van een enkelband. Deze genereert een melding zodra iemand een verboden gebied betreedt of een gebod, om op een bepaalde locatie aanwezig te zijn, schendt.

De leden van de VVD-fractie hebben ook vragen over de toevoeging aan de lijst van bijzondere voorwaarden van de voorwaarde dat de veroordeelde de door het strafbare feit veroorzaakte schade geheel of gedeeltelijk vergoedt. Ik ben verheugd dat deze leden deze toevoeging van harte steunen, omdat zij het niet meer dan rechtvaardig vinden dat criminelen de schade moeten betalen die ze zelf hebben veroorzaakt. Deze leden merken op dat vergoeding van schade door een veroordeelde moeilijk kan zijn in verband met zijn gebrekkige inkomenspositie. Zij vragen een reactie van de regering hierop. Door betaling van de opgelegde schadevergoedingsmaatregel op te leggen als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt een extra stimulans gecreëerd om de schadevergoeding, al dan niet in termijnen, te betalen. De verwachting is dat dit een positief effect heeft op het betaalgedrag van de veroordeelde. Het is wenselijk dat veroordeelden opgelegde schadevergoedingsmaatregelen betalen. Het CJIB heeft – zoals ik eerder antwoordde op een vraag van de leden van de SP-fractie – inmiddels de opdracht gekregen om tot aan de verjaringstermijn zo veel mogelijk te innen. Dat betekent in de praktijk dat, afhankelijk van de draagkracht van de veroordeelde, betalingsregelingen getroffen zullen worden waarmee een zo groot mogelijk deel van het bedrag wordt betaald. Dit is een van de maatregelen naar aanleiding van de motie-Van Oosten en Van Toorenburg om langer door te gaan met inning van schadevergoedingsmaatregelen. Graag wijs ik in dit kader erop dat momenteel naar aanleiding van de motie-Van Oosten c.s. (Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 50) een wetsvoorstel in formele consultatie is geweest waarin de executieverjaringstermijnen worden geschrapt (Invoeringswet USB). Als de executieverjaringstermijnen worden afgeschaft, zullen betalingsregelingen over een veel langere periode kunnen worden uitgespreid en kan de problematiek van onbetaalbare schadevergoedingsmaatregelen worden gereduceerd. In reactie op de vraag van deze leden kan ik melden dat zij het goed zien dat artikel 15a Sr geen delegatiebepaling bevat voor een nadere uitwerking van de algemene en bijzondere voorwaarden in lagere regelgeving.

4. Artikel II, onderdeel C

In reactie op vragen van de leden van de D66-fractie naar aanleiding van het advies van de Afdeling, waarin lijkt te worden verondersteld dat gedetineerden een verzoek moeten indienen alvorens het OM een beslissing neemt over de voorwaardelijke invrijheidstelling, benadruk ik – zoals ik hiervoor reeds heb gedaan in reactie op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie – dat het OM een zelfstandige bevoegdheid

heeft tot het toekennen van v.i. Het OM beslist op grond van de door het CJIB verzamelde en aangeleverde informatie over iedere gedetineerde of deze met v.i. gaat; daaraan hoeft geen verzoek van de gedetineerde vooraf te gaan.

5. Artikel II, onderdeel D

De leden van de VVD-fractie stellen vragen over het advies van de Afdeling om aan artikel 15c, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht, een wettelijke tijdslimiet te verbinden, nu het wetsvoorstel slechts een technische wijziging van deze bepaling bevat. Het bepaalde in artikel 15c, derde lid, Sr, inhoudende dat in bepaalde gevallen de proeftijd telkens met ten hoogste twee jaar kan worden verlengd, is met een amendement aan de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 10) toegevoegd. Dit betekent dat deze bepaling niet voor advies aan de Afdeling is voorgelegd en dat – anders dan deze leden menen – de Afdeling er niet eerder over heeft geadviseerd.

6. Artikel II, onderdeel E

De leden van de D66-fractie vragen waarom niet ervoor is gekozen om de rechtbank Arnhem – ik vermoed dat hier de rechtbank Gelderland is bedoeld – exclusief bevoegd te maken kennis te nemen van het bezwaarschrift tegen de beslissing van het OM over het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling, omdat daar de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling van het OM is gevestigd.

De rechterlijke indeling is met ingang van 1 januari 2013 gewijzigd door de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart. Als gevolg daarvan zijn er nu nog elf rechtbanken (voorheen negentien) en vier gerechtshoven (voorheen vijf). Met deze schaalvergroting is beoogd dat de gerechten in beginsel over voldoende zaken, mensen en middelen zullen beschikken om de kwaliteit van de rechtspraak voor de toekomst te borgen en meer maatwerk mogelijk te maken. Ook kan op specialistische gebieden meer expertise worden opgebouwd en behouden. Dit laatste betekent dat er in vergelijking tot voorheen minder behoefte is aan wettelijke concentratie van zaken bij gespecialiseerde rechtbanken. Op een beperkt aantal gebieden is de behoefte aan concentratie er nog wel. Dat is volgens het Toetsingskader Wettelijke Concentratie van de Raad voor de rechtspraak het geval als een bepaalde categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist en er jaarlijks een beperkt aantal zaken van die categorie is, de aanwezigheid van omgevingspartners op een bepaalde locatie concentratie op die locatie wenselijk maakt of concentratie bijdraagt aan de efficiency van de procesgang.

Als uitgangspunt blijft gelden dat iedere rechtbank iedere zaak dient te kunnen behandelen. V.i.-beslissingen vergen niet een zo'n bijzondere rechterlijke expertise, dat wettelijke concentratie is aangewezen. Daarbij zij erop gewezen dat rechters en officieren van justitie reeds ruime ervaring hebben met beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen.

7. Artikel IV

De leden van de D66-fractie merken op dat in verband met het overgangsrecht ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling een risico bestaat dat verdachten op oneigenlijke gronden ertoe kunnen worden bewogen geen rechtsmiddel in te stellen, omdat de veroordeling tot een vrijheidsstraf door een hogerberoepsrechter dan na de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling wordt uitgesproken. Zij vragen wat de verwachtingen van de regering zijn op dit punt. Ten aanzien van

wijzigingen in wettelijke bepalingen die zien op de tenuitvoerlegging van straffen geldt als hoofdregel onmiddellijke werking. Desalniettemin is in dit geval voorzien in overgangsrecht: de regeling is van toepassing op alle veroordelingen tot een vrijheidsstraf die na de datum van inwerking-treding van de nieuwe regeling worden uitgesproken. Ook met overgangsrecht is het evenwel onvermijdelijk dat ergens een grens wordt getrokken, waardoor het ene geval wel en het andere geval niet onder de nieuwe regeling valt. Benadrukt zij dat de nieuwe regeling voor wat betreft de termijn van de voorwaardelijke invrijheidstelling alleen gevolgen heeft voor straffen vanaf zes jaar. Bij kortere straffen blijft de v.i.-termijn gelijk aan de huidige termijn, te weten een derde deel van de straf. Voor langere straffen is deze termijn gemaximeerd op twee jaar, waarbij het verschil met de huidige termijnen gradueel toeneemt. Zo is het verschil tussen de huidige v.i.-termijn en de met dit wetsvoorstel voorgestelde termijn bij een gevangenisstraf van negen jaar een jaar en bij een gevangenisstraf van vijftien jaar drie jaar. Nu per jaar slechts ongeveer honderd personen worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer, zal voor de meeste personen gelden dat de nieuwe regeling geen invloed heeft op hun v.i.-termijn en zal voor een ander groot deel gelden dat de v.i.-termijn onder de nieuwe regeling slechts in kleine mate verschilt van de termijn onder de huidige regeling. De vraag lijkt dan ook gerechtvaardigd of dit verschil in termijn een grote rol zal spelen bij de afweging om al dan niet een rechtsmiddel in te stellen. Hierbij is van belang dat bij de beslissing om een rechtsmiddel in te stellen verschillende afwegingen en onzekerheden een rol spelen. Ik betwijfel gelet op het voorgaande sterk of verdachten bij de afweging om al dan niet een rechtsmiddel in te stellen zo calculerend te werk zullen gaan als deze leden signaleren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker