> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
6013611

Bijlagen
1

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 14 september 2023
Onderwerp Invoeringstoets Wet Straffen en Beschermen

In 2021 is het grootste gedeelte van de Wet Straffen en Beschermen (hierna Wet SenB) in werking getreden. De wet voorziet in een wettelijke basis voor de visie van dit kabinet op gevangenisstraffen: Recht doen, kansen bieden.[1] De visie bestaat uit drie pijlers: ten eerste straf is straf, waarbij de gevangenisstraf recht moet doen aan het vergeldende kenmerk van een gevangenisstraf. De tweede pijler is 'gedrag telt'. Gedetineerden worden gestimuleerd hun tijd in detentie actief door te brengen en verantwoordelijkheid te nemen waar dat kan. Goed gedrag wordt beloond en slecht gedrag wordt bestraft. De derde pijler is werken aan een veilige terugkeer, waarbij het doel is om daders ervan te weerhouden terug te vallen in de criminaliteit.

In voorbereiding op de invoering van de wet en daarna is door de ketenpartners hard gewerkt aan een gedegen implementatie en uitvoering van de wet. Gelet op de grotere verandering heb ik in de 4e Voortgangsbrief 'Recht doen, kansen bieden' gemeld voornemens te zijn een invoeringstoets naar de wet uit te voeren.[2] De invoeringstoets is een nieuw, laagdrempelig instrument om vroegtijdig een eerste beeld te krijgen van de werking van nieuwe wet- en regelgeving in de praktijk. De toets heeft expliciet aandacht voor onbedoelde effecten voor de doelgroep en de uitvoeringspraktijk en knelpunten bij de invoering. De toets focust daarmee bewust op de knelpunten in de uitvoering van de wet, niet op wat daarbij al goed gaat. De invoeringstoets is vooruitlopend op de wetsevaluatie, die in 2026 plaatsvindt.

Op 12 juni jl. heeft adviesbureau AEF in opdracht van JenV en in samenwerking met de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna DJI) een dialoogsessie ten behoeve van de invoeringstoets georganiseerd. Aan de dialoogsessie hebben circa 70 personen deelgenomen van verschillende ketenpartners en andere organisaties die bij de wet betrokken zijn.[3] Er is daarnaast gesproken met vertegenwoordigers

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 29279 nr. 797
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, Kamerstuk 29279, nr. 719
[3] Er is gekozen voor een gefaseerde invoering van de wet, in drie fases, waarbij voorafgaand aan iedere fase een uitvoeringstoets is uitgevoerd. Een groot gedeelte van de wet, wat ziet op het meewegen van alle actuele slachtofferbelangen is nog niet geïmplementeerd. Zoals eerder aangekondigd ziet de invoeringstoets daarom niet op het onderdeel 'meewegen van alle actuele slachtofferbelang bij v.i., PP en re-integratieverlof'. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 35122, nr. 43)

van een gedetineerdencommissie van een Penitentiaire Inrichting (PI), om zo het perspectief van gedetineerden mee te nemen. Met deze brief bied ik uw Kamer het verslag van deze dialoogsessie aan en ga ik in op het vervolgproces. Ik informeer uw Kamer in deze brief tevens over ontwikkelingen omtrent de inzetbare capaciteit in het gevangeniswezen.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid

Datum
14 september 2023

Ons kenmerk
6013611

Opvolging signalen dialoogsessie
Aangezien de invoeringstoets een vroege, lichte toets is naar de invoering van de wet, kan met de invoeringstoets niet bepaald worden of de doelen van de wet worden behaald. Bij de dialoogsessie zijn echter wel signalen opgehaald hoe de wet in de praktijk wordt ervaren door medewerkers van DJI en de gedetineerden.

De pijlers waar de wet op gebaseerd is –straf is straf, gedrag telt en werken aan een veilige terugkeer– worden breed ondersteund door ketenpartners. Ketenpartners benoemen echter ook verschillende signalen van onbedoelde effecten en knelpunten bij de invoering. De wet stelt hogere eisen aan de uitvoering en heeft gezorgd voor taakverzwaring[4]. Met medewerkers van DJI, ketenpartners zoals het OM en het CJIB en een vertegenwoordiging van gemeenten is het verslag van de invoeringstoets besproken en bekeken op welke wijze opvolging aan de knelpunten gegeven kan worden. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen signalen die al in lopende trajecten worden opgevolgd, signalen die als aandachtspunt terugkomen bij de wetsevaluatie in 2026 en ten slotte signalen die worden opgevolgd binnen het vervolgtraject van de invoeringstoets.

Signalen die reeds worden opgevolgd in lopende trajecten
Voor een aantal signalen uit de dialoogsessie geldt dat deze reeds zijn geadresseerd. Zo wordt gesignaleerd dat er sprake lijkt te zijn van onderbezetting van de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) als gevolg van nieuwe plaatsingscriteria. In de 5e voortgangsbrief[5] van de visie 'Recht doen, kansen bieden' heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd over mijn besluit de plaatsingsgronden voor de BBA te verbreden.

Ook wordt gesignaleerd dat het niet kunnen wijzigen van de executievolgorde van straffen zorgt voor problemen in de tenuitvoerlegging. In mijn brief van 13 april jl. over de mededader van de Beuningense vergismoord, heb ik gemeld dat ik het CJIB en DJI heb verzocht na te gaan welke verbeteringen mogelijk zijn om onduidelijkheden bij de executievolgorde in de toekomst te voorkomen. Op dit moment wordt een impactanalyse uitgevoerd door DJI om te beoordelen of het digitale systeem zo kan worden aangepast dat een tenuitvoerleggingsvolgorde kan worden gewijzigd wanneer dat nodig is. De resultaten van de impactanalyse worden in november 2023 verwacht. Tot die tijd werken het CJIB en de DJI in nauwe afstemming samen om voor elke complexe zaak een oplossing te vinden.

Ten slotte wordt gesignaleerd dat de wet nadelig lijkt uit te werken voor zelfmelders. In de kamerbrief over 'Straffen op maat' heb ik reeds gemeld dat DJI

[4] Voor de periode 2020-2023 is in totaal ruim €55 miljoen toegekend aan DJI en andere ketenpartners. Voor de jaren erna zijn structurele middelen toegekend van ruim €11 miljoen per jaar.
[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 29279, nr. 797.

momenteel een pilot uitvoert met het direct plaatsen van zelfmelders op de BBA. De pilot wordt dit jaar geëvalueerd door het WODC.[6]

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid

Datum
14 september 2023

Ons kenmerk
6013611

Signalen die opvolging krijgen in het vervolgtraject van de invoeringstoets
Voor de overige signalen wil ik zo snel mogelijk passende oplossingen uitwerken. Dit doe ik in samenwerking met DJI en andere ketenpartners. Ik bekijk ook hoe ik gedetineerden kan betrekken bij de uitwerking van de oplossingen. Oplossingsrichtingen kunnen variëren van het aanpassen van lagere regelgeving tot het aanpassen van beleidsregels bij uitvoeringsorganisaties. Een aantal signalen verdient bijzondere aandacht.

Zo is een belangrijk signaal dat bij de dialoogsessie duidelijk naar voren kwam dat de wet heeft geleid tot een onvoorziene toename in verlofaanvragen. Een vermoedelijke oorzaak daarvan is dat gedetineerden vaak een beroep doen op het verlofdoel sociaal netwerk terwijl in de praktijk wordt ervaren dat heldere kaders ontbreken om goed te kunnen beoordelen of een verlofaanvraag voor dit doel gerechtvaardigd is. De toename levert een hoge administratieve druk op voor de medewerkers van DJI en zorgt voor langere wachttijden voor gedetineerden die om verlof verzoeken. Doordat gedetineerden veel met verlof kunnen past de wet nu ook niet bij de gedachte van de wet dat de gevangenisstraf recht moet doen aan het vergeldende kenmerk van een gevangenisstraf. Ik zet er daarom samen met DJI op in om zo spoedig mogelijk het aantal verlofaanvragen beheersbaar voor de uitvoering te krijgen door heldere kaders te formuleren.

Uit de dialoogsessie blijkt ook nadrukkelijk dat het monitoren van gedrag veel vraagt van medewerkers van DJI en dat er behoefte is aan meer 'menselijke maat', zodat kan worden aangesloten bij de individuele omstandigheden van een gedetineerden, zoals de behoeften voor re-integratie en het doenvermogen, dus het vermogen om te handelen zoals verwacht wordt door de wet. Daarom wil ik de administratieve lasten bij het monitoren van gedrag verlagen en meer ruimte creëren voor maatwerk. Samen met DJI wil ik het monitoren van gedrag zo inrichten dat medewerkers weten hoe zij kunnen handelen, maar er ook ruimte is voor het doenvermogen van de doelgroep.

In aanvulling op bovenstaande signalen ga ik ook werken aan oplossingen voor de onderstaande gesignaleerde knelpunten en onbedoelde effecten. In het bijgevoegde verslag staat een uitgebreidere toelichting op deze punten.

Ad1). Doenvermogen gedetineerden:
- Gedetineerden met een beperkt doenvermogen dreigen buiten de boot de vallen;
- de verscherpte toetsing van gedrag tijdens de hele detentie kan voor groepen gedetineerden onevenredig hard uitpakken;
- medewerkers van DJI hebben moeite met het zwart-wit onderscheid tussen gewenst en ongewenst gedrag.

Ad2). Handelingsperspectief personeel en randvoorwaarden:

[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 29797, nr. 811.

- Het is voor DJI'ers moeilijk om recht te doen aan alle uitgangspunten van de wet, die op gespannen voet met elkaar staan;
- het grotere belang van de beoordeling van gedrag voor de toekenning van vrijheden kan voor professionals leiden tot een gevoel van onveiligheid;
- het is voor DJI moeilijk uitvoerbaar om gedrag tijdens verloven te beoordelen;
- de groep vrijevoeters[7] is pas later in het implementatieproces onderkend met extra werklast voor het OM.

Ad3). Procedures vanuit wet- en regelgeving:
- Het meewegen van gedrag tijdens de hele detentie bij het toekennen van vrijheden kan ertoe leiden dat gedetineerden gedemotiveerd raken;
- Het lijkt erop dat gedetineerden, anders dan bedoeld, minder vaak een betalingsregeling treffen;
- Er zijn signalen dat verlof voor het re-integratiedoel sociaal netwerk te vanzelfsprekend wordt toegekend omdat het ontbreekt aan een helder kader voor beoordeling van deze aanvragen;
- Er bestaat onduidelijkheid over de checks-and-balances in de verlofprocedure.

Overige signalen
Door het vervallen van de arbeidsplicht kan de gedetineerde minder in beeld zijn en kan daardoor het gedrag van de gedetineerde minder goed gemonitord worden. Bij het opstellen van de wet is een expliciete afweging gemaakt om de arbeidsplicht af te schaffen. Een eventuele oplossing zou daarom raken aan de gedachte van de wet, en daarmee niet passen bij het lichtvoetige karakter van de invoeringstoets. Dit signaal wordt daarom als aandachtpunt meegenomen bij de wetsevaluatie in 2026.
Daarnaast wordt gesignaleerd dat het overgangsrecht omtrent de voorlopige invrijheidsstelling (v.i.) zorgt voor complexiteit in de uitvoering, omdat langere tijd twee regimes naast elkaar bestaan. Dit is een expliciete keuze geweest bij het opstellen van de wet, om te voorkomen dat het onduidelijk is voor de rechter onder welk v.i.-regime een gedetineerde gaat vallen. Dit signaal zal ik daarom nu niet opvolgen, onder andere om verwarring bij de rechtspraak te voorkomen.

Laatste tranche Wet SenB en taakoverdracht OM-CJIB
Nog niet de gehele Wet SenB is geïmplementeerd[8]. Het meewegen van het slachtofferbelang bij re-integratieverlof op basis van actuele informatie is nog niet in werking getreden. Vanwege de samenhang op inhoud en aanpassingen in de informatievoorziening, wordt de implementatie van deze laatste tranche integraal meegenomen binnen het traject van de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het informeren en raadplegen van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase. Deze verantwoordelijkheid wordt overgedragen van het Openbaar Ministerie (OM) naar de Minister voor Rechtsbescherming. Namens de Minister wordt het CJIB belast met deze taak. Vanwege de inhoudelijke samenhang wordt in dit traject ook de inwerkingtreding van het beperkte spreekrecht bij verlengingszittingen over terbeschikkingstelling met dwangverpleging of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, die voortkomt uit de Wet uitbreiding slachtofferrechten, opgepakt.

[7] Vrijevoeterss zijn gedetineerden van wie de voorlopige hechtenis door de rechter is geschorst of opgeheven. Zie verdere toelichting in bijlage 1.
[8] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 35122, nr. 43.

Het eerste deel van de taakoverdracht naar het CJIB is per 1 februari 2023 gerealiseerd. Per die datum is het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) van het OM naar het CJIB overgegaan. Er wordt gewerkt aan een gefaseerde overdracht van de overige verantwoordelijkheden van het OM naar het CJIB voor het informeren en raadplegen van slachtoffers in de tenuitvoerlegging. De uitvoeringsconsequenties van deze omvangrijke veranderopgave worden momenteel met de betrokken ketenorganisaties (naast CJIB en OM zijn dat DJI, 3RO en de Justitiële Informatiedienst) in kaart gebracht door middel van uitvoeringstoetsen. Daarbij is aandacht voor het absorptievermogen van de organisaties en de benodigde randvoorwaarden voor een zorgvuldige uitvoering voor slachtoffers en nabestaanden. De uitkomsten van de invoeringstoets onderstrepen het belang hiervan.

Op dit moment is nog geen definitieve implementatiedatum bepaald voor de inwerkingtreding van de laatste tranche Wet SenB, het beperkte spreekrecht en de overige onderdelen van de taakoverdracht informeren en raadplegen. In de voortgangsbrief Slachtofferbeleid in het eerste kwartaal van 2024 wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

Capaciteit

Ik informeer uw Kamer in deze brief ook over de capaciteit bij DJI. DJI heeft aangegeven dat het de afgelopen periode steeds lastiger is om gedetineerden te plaatsen. Er bestaat daarom een reële kans dat op korte termijn een tekort aan inzetbare capaciteit ontstaat in de huizen van bewaring, de reguliere gevangenissen en de afdelingen voor arrestanten.

Er is op dit moment voldoende fysieke celcapaciteit beschikbaar, maar door een tekort aan personeel kan deze niet volledig worden ingezet. DJI kampt al langere tijd met een groot aantal vacatures, een hoog ziekteverzuim en een fors uitstroompercentage onder het personeel. Het tekort aan beschikbare plaatsen wordt ook veroorzaakt door het feit dat de vrije plaatsen voor een belangrijkdeel gesitueerd zijn in de specialistische regimes, zoals de BBA, vrouweninrichtingen, Penitentiair Psychiatrisch Centrum, de Terroristen Afdeling en de Extra Beveiligde Inrichting. Hier kunnen geen reguliere gedetineerden of arrestanten worden (bij)geplaatst. Daarnaast wachten door plaatsgebrek in de tbs inmiddels ca. 150 tbs-gestelden als passant in het gevangeniswezen op een plek in een Forensische Psychiatrisch Centrum (FPC). Tot slot drukt het plaatsgebrek bij jeugd op de capaciteit in het gevangeniswezen. Zo bent u eerder geïnformeerd over de inzet van een afdeling in JC Zeist voor 18-plussers die onder het adolescentenstrafrecht vallen.[9]

DJI doet alles binnen haar mogelijkheden om gedetineerden te kunnen blijven plaatsen. Zo heeft DJI in augustus jl. besloten om, binnen de kaders van de vastgestelde capaciteit, leegstaande plaatsen voor de tenuitvoerlegging van de maatregel Inrichting stelselmatige daders (ISD) tijdelijk beschikbaar te stellen voor regulier gestraften. Hierdoor ontstaat ruimte in de gevangenissen voor doorstroom vanuit de Huizen van Bewaring. Het gaat om een tijdelijke maatregel die duurt zolang de plaatsingsdruk hoog is. De plaatsing van gestraften op de ISD krijgt geen voorrang op de plaatsing van een ISD'er: iedere ISD'er wordt

[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, Kamerstuk 24587, nr. 921.

geplaatst op een ISD-afdeling. Zo nodig wordt een regulier gestrafte overgeplaatst.

Daarnaast werk ik samen met DJI aan een aantal maatregelen om de eventuele tekorten op te vangen. Deze maatregelen heb ik eerder in mijn reactie op het rapport van PwC genoemd, zoals het (tijdelijk) verder verruimen van de plaatsingsvoorwaarden voor de BBA, het (tijdelijk) verruimen van het verlof en de mogelijkheden voor elektronische monitoring aan het einde van de periode in de BBA, het plaatsen van zelfmelders op de BBA en het oproepen van zelfmelders op basis van beschikbare capaciteit.[10] Ik zal uw Kamer uiterlijk in het eerste kwartaal van 2024 informeren over de voortgang hiervan.

Daarnaast blijft DJI zich onverminderd inspannen om personeel te werven en te behouden. DJI heeft het afgelopen jaar stevig ingezet op (het verder professionaliseren van) werving en selectie met onder meer een grootschalige arbeidsmarktcampagne. DJI richt zich ook op de aanpak van verzuim.

Tot slot
Ik ben DJI en de andere ketenpartners zeer erkentelijk voor de inzet die zij dagelijks plegen voor een juiste uitvoering van de Wet SenB. De signalen uit de invoeringstoets bieden aanknopingspunten om de uitvoering van de wet verder te verbeteren. Samen met DJI en de andere ketenpartners blijf ik mij daarvoor inzetten. Het belangrijkste is dat de uitvoerende partijen, gedetineerden en slachtoffers op korte termijn verbetering merken. Hierbij blijft de kerngedachte van de wet leidend. Ik zal uw Kamer in de volgende voortgangsbrief 'Recht doen, kansen bieden' informeren over de voortgang van de uitwerking van de oplossingen.

De Minister voor Rechtsbescherming,

F.M. Weerwind

[10] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 24 587, nr 858.