

**Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming**



Parkstraat 83 Den Haag

Correspondentie:
Postbus 30137
2500 GC Den Haag

Telefoon (070) 361 93 00
www.rsj.nl
info@rsj.nl

Aan de minister voor Rechtsbescherming
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum : 12 juni 2018
Contactpersoon :
Doorkiesnummer :
E-mail :
Ons kenmerk : RSJ/101/3046/2018/MK/TvV
Onderwerp : Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling

Geachte heer Dekker,

Op 4 mei 2018 ontving de RSJ uw verzoek om advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel tot "Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling". Hierbij ontvangt u de reactie van de Afdeling advisering (verder: de Afdeling) van de RSJ.

De Afdeling constateert dat het voorstel fundamentele wijzigingen van de v.i.-regeling behelst. Dergelijke majeure wijzigingen vragen om een serieuze afweging, bestudering en vergelijking met de huidige praktijk. De Afdeling betreurt het daarom dat voor een kortere termijn dan gebruikelijk is gekozen voor het uitbrengen van advies.

De Afdeling is in zijn advies voornamelijk ingegaan op de wijzigingen in de v.i.-regeling. De Afdeling ziet de noodzaak van de wijzigingen niet in en mist onderbouwing. Er zijn geen aanwijzingen dat de huidige regeling niet voldoet en de Afdeling kan zich daarom niet vinden in de herziening.

Ten aanzien van de detentiefasering is aangegeven dat bepaalde onderdelen nog zullen worden uitgewerkt; de Afdeling wil dat afwachten alvorens te adviseren. De Afdeling is voornemens in een later stadium nader advies uit te brengen over de invulling van de detentiefasering, mogelijk in aansluiting op de aangekondigde "Visie op de toekomst van het gevangeniswezen" van het kabinet.

Vanzelfsprekend is de Afdeling bereid de inhoud van het voorliggende advies nader toe te lichten. Naar verwachting wordt het advies aan het einde van de maand juni openbaar gemaakt.

namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming,

mr. L.A.J.M. de Wit, voorzitter



Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling

Den Haag, 12 juni 2018

Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling

Samenvatting

Op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming brengt de Afdeling advisering van de RSJ (verder: de Afdeling) advies uit over het conceptwetsvoorstel tot "Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling".

Voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) heeft de resocialisatie van gedetineerden tot doel. Beoogd wordt dit te bereiken door aan de invrijheidstelling algemene en bijzondere voorwaarden te verbinden, gericht op het verkleinen van de recidivekans en door toezicht en begeleiding. Bij het niet naleven van de voorwaarden dreigt herroeping van de invrijheidstelling. Jaarlijks komen ongeveer 1.100 veroordeelden voor v.i. in aanmerking.

- De Afdeling vindt het belangrijk te investeren in goede voorlichting aan de samenleving over het strafrechtstelsel en het belang van resocialisatie voor de veiligheid. Daarmee kan ook mogelijk onbegrip over de v.i. worden voorkomen.
- De Afdeling pleit voor het behoud van v.i. van rechtswege ('v.i., tenzij'), in plaats van een regeling voor verlening van v.i. per individuele gedetineerde.
- De Afdeling is van mening dat een maximum v.i.-termijn van twee jaar, zoals de minister voorstelt, de resocialisatiemogelijkheden van langgestraften te zeer beperkt. Een langere v.i.-termijn maakt het mogelijk langer begeleiding te bieden en toezicht te houden op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving (denk aan onder andere behandeling, toezicht, meldplicht en locatieverboden). De veiligheid van de samenleving is daarmee gediend.
- De Afdeling doet een aantal aanbevelingen om de rechtspositie van de betrokken gedetineerden te versterken.

1. Inleiding

Op 4 mei 2018 ontving de RSJ het verzoek van de minister voor Rechtsbescherming om advies uit te brengen over het concept-wetsvoorstel tot "Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling". Hieronder volgt de reactie van de Afdeling advisering (verder: de Afdeling) van de RSJ. De reactie van de Afdeling is geconcentreerd op de voorgestelde wijzigingen van de voorwaardelijke invrijheidstelling; de plannen omtrent detentiefasering en gegevensuitwisseling met het oog op re-integratie komen slechts kort aan de orde.

Ter voorbereiding van dit advies is literatuur en regelgeving bestudeerd, is gesproken met diverse experts uit wetenschap en praktijk en is deelgenomen aan de voorlichtingsbijeenkomst van het ministerie van Justitie en Veiligheid over dit conceptwetsvoorstel.

2. Voorwaardelijke invrijheidstelling

Algemeen

De voorwaardelijke invrijheidstelling (verder: v.i.) is in ons land sinds 1886 wettelijk geregeld. In de loop der jaren zijn verschillende varianten van de v.i. gepasseerd.¹ Met de v.i. wordt beoogd de resocialisatie van gedetineerden te bevorderen² door middel van:

- een 'stok achter de deur', bestaande uit de dreiging het restant van de straf te moeten uitzitten;
- toezicht (bestaande uit een combinatie van begeleiding en controle) plus het aanreiken van gedragsalternatieven; de ex-gedetineerde wordt al tijdens de detentie begeleid met een aanpak die is afgestemd op de persoon van de veroordeelde;
- bijzondere voorwaarden die de kans op recidive moeten verkleinen: vrijheidsbeperking (risicobeheersing), training en behandeling (gedragsbeïnvloeding) en schadevergoeding.

Jaarlijks komen ongeveer 1.100 veroordeelde gedetineerden voor v.i. in aanmerking.

In circa 1.000 van deze gevallen wordt daadwerkelijk v.i. toegekend. Deze 1.000 gedetineerden vormen ongeveer 3% van de totale jaarlijkse uitstroom uit het gevangeniswezen. De groep gedetineerden met een straf van meer dan zes jaar, waarvoor de plannen omtrent de maximering van de v.i. op twee jaar met name consequenties heeft, omvat ongeveer 120 gedetineerden op jaarbasis.³

Noodzaak

Alvorens in te gaan op de inhoud van de voorstellen plaatst de Afdeling de volgende kanttekeningen bij de noodzaak tot wijziging van de v.i., evenals bij het moment waarop deze wordt voorgesteld.

In de eerste plaats is het de Afdeling niet helder welk probleem omtrent de v.i. de wetgever wil oplossen. In de memorie van toelichting (MvT) wordt in dit verband gesteld:

"[Het] is moeilijk uit te leggen aan de maatschappij in het algemeen en aan slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder dat iemand die is veroordeeld voor een ernstig misdrijf een aanmerkelijk gedeelte van zijn vrijheidsstraf, dat kan oplopen tot tien jaar, niet in een gevangenis ondergaat. De strafexecutie waarbij een groter deel van een langdurige gevangenisstraf daadwerkelijk in de gevangenis wordt doorgebracht, draagt bij aan de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel." (MvT p. 16).

Naar het oordeel van de Afdeling refereert de MvT met deze passage vooral aan de maatschappelijke discussie die momenteel over het strafrechtstelsel en de strafmaat gevoerd wordt en staat het stelsel van v.i. en detentiefasering hier enigszins buiten. Goede voorlichting aan de samenleving over het strafrechtstelsel en het belang van resocialisatie is volgens de Afdeling gewenst; dat kan tegemoetkomen aan de zorgen die op dit punt bij (een deel van) de samenleving leven.

Terzijde merkt de Afdeling⁴ op dat er wat betreft resocialisatie meer effectieve opties dan

¹ Zie o.a. Rapport Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling (Commissie Vegter), Voorwaarden voor een veilige terugkeer (mei 2002), zie ook Vegter, P.C. Voorwaardelijk in vrijheid met vertrouwen in de toekomst? Sancties 2018/4, p. 1-4; zie ook Flight, S e a Voorwaardelijk vrij; Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, Amsterdam, DSP-groep, 2011

² Zie o.a. het rapport van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling (Commissie Vegter).

³ Bronnen, DJI in getal 2012-2016, Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen, 2017; Memorie van Toelichting bij het onderhavige conceptwetsvoorstel

⁴ Zie: RSJ-advies Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing; Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen, Den Haag: 12 oktober 2016.

vrijheidsstraffen bestaan, onder andere taakstraffen, interventies die behandeling en begeleiding bieden, alsmede reclasseringstoezicht. Hiermee wordt resocialisatie bevorderd en dat betekent vermindering van recidive en een veiliger samenleving.

In de tweede plaats meent de Afdeling dat voor zover er een probleem zou bestaan met de huidige v.i.-regeling, het beter en efficiënter is om wijzigingen door te voeren binnen de bestaande regeling en volstaan kan worden met een wijziging van de uitvoeringspraktijk. Ten derde wijst de Afdeling erop dat de huidige Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, die ongeveer 10 jaar geleden in werking is getreden, recent is geëvalueerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De uitkomsten zijn overwegend positief: geconcludeerd wordt dat het wettelijk stelsel en de praktijk ten aanzien van de uitvoering van de v.i. "adequaat zijn ingericht met het oog op de gedragsbeïnvloeding van veroordeelden ten behoeve van hun re-integratie en speciale preventie."⁵

Verlening v.i. niet meer van rechtswege

In de huidige situatie wordt de v.i. in beginsel van rechtswege verleend, tenzij er gronden voor uitstel of afstel aanwezig zijn ('v.i., tenzij'). Invrijheidstelling vindt plaats onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit; daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden aan de invrijheidstelling worden verbonden. Dat blijkt in bijna driekwart van de gevallen te gebeuren.

In het regeerakkoord, waarin de plannen tot wijziging van de v.i. reeds zijn aangekondigd, wordt gesteld dat gedetineerden volgens de huidige regeling automatisch in aanmerking komen voor v.i.: *"Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt gewijzigd. Veroordeelden zullen niet meer automatisch in aanmerking komen om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld"*⁶.

In de memorie van toelichting van het voorliggende conceptwetsvoorstel staat hierover: *"Voorwaardelijke invrijheidstelling mag geen vanzelfsprekendheid zijn, maar kan slechts aan de orde zijn als een veroordeelde aan de criteria voor het verlenen van v.i. voldoet. Naar mijn oordeel verhoudt het huidige van rechtswege verlenen van v.i. zich slecht met de wens om, evenals bij de verlening van minder vergaande interne en externe vrijheden tijdens de fase van detentie, persoonsgericht(er) te werken. Het van rechtswege verlenen verhoudt zich ook onvoldoende met de vergaande mate van vrijheid die tijdens de v.i. wordt gegund."* (MvT, p. 14).

Het in regeerakkoord en memorie van toelichting geschetste beeld dat v.i. een vanzelfsprekendheid zou zijn die automatisch wordt verleend, doet volgens de Afdeling onvoldoende recht aan de praktijk. Als er volgens de huidige regeling aanleiding is af te zien van het verlenen van v.i., kan het OM een vordering indienen tot uitstel of het achterwege laten van de v.i.. In de praktijk gebeurt dit jaarlijks bij ruim 100 van de 1.100

⁵ Zie: Beijerse, J. uit , S. Struijk, F.W. Bleichrodt, S.R. Bakker, B.A. Salverda en P.A.M. Mevis, m.m.v. A.T.C. Castermans en C.L. van der Vis, De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie, Rotterdam: Erasmus School of Law, 2018 (verder aangehaald als: EUR-rapport).

⁶ Regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*

gedetineerden die voor v.i. in aanmerking komen; de rechter wijst ongeveer driekwart van de vorderingen geheel of gedeeltelijk toe.⁷ Er is hier geen sprake van een automatisme; die conclusie wordt ook in het evaluatierapport van de EUR getrokken. En wat betreft de veronderstelling dat de v.i. een vanzelfsprekendheid zou zijn: de Afdeling kent geen bronnen die hier empirische steun aan geven.

Verlening v.i. op individuele basis

De minister stelt voor om in plaats van de toekenning van rechtswege per individuele gedetineerde te beslissen over het toekennen van v.i. en de daarbij op te leggen algemene en bijzondere voorwaarden ('geen v.i., tenzij'). Hiermee beoogt de wetgever aan te sluiten bij de persoonsgerichte aanpak die in het gevangeniswezen al enige jaren praktijk is. De beslissing over de toekenning van de v.i. wordt in het voorstel van de minister genomen op grond van een weging van de volgende criteria (MvT, p. 4):

1. *de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving ("goed gedrag");*
2. *de mogelijkheden om eventuele aan (externe) vrijheden verbonden risico's te beperken en beheersen;*
3. *de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen.*

Bij het eerste criterium wordt bedoeld op gedrag waaruit bereidheid blijkt om te werken aan "een geslaagde terugkeer in de samenleving". Genoemde voorbeelden daarvan zijn onder meer: het nakomen van afspraken, het naleven van regels, zich onthouden van middelengebruik of handel in verboden voorwerpen, meewerken aan screening, diagnostiek en intakes, meewerken aan het opstellen en uitvoeren van het D&R-plan, en inzicht in het eigen delictgedrag. Deze gedragingen komen voor een groot deel overeen met het enkele jaren geleden in het gevangeniswezen ingevoerde systeem van promoveren-degraderen: het gedrag van gedetineerden wordt tijdens het verblijf in detentie periodiek beoordeeld op grond waarvan zij in een plusprogramma of een basisprogramma verblijven.⁸

De Afdeling is van oordeel dat het begrip 'goed gedrag' onvoldoende is geoperationaliseerd en is benieuwd naar de verdere uitwerking hiervan, zoals aangekondigd in de MvT. In dit verband vraagt de Afdeling zich tevens af wat de wetgever precies verstaat onder "een geslaagde terugkeer in de samenleving".

In elk geval is de Afdeling van mening dat dit criterium er niet toe mag leiden dat in het geheel geen resocialisatie-activiteiten plaatsvinden waardoor ex-gedetineerden onvoorbereid in de samenleving terugkeren en de kans op recidive juist toeneemt.

Speciale aandacht vragen gedetineerden met beperkingen. Schattingen van het aantal gedetineerden met een lichte verstandelijke beperking lopen uiteen van 15%⁹ tot 30%¹⁰; 60% van de gedetineerden heeft met een psychische stoornis te maken.¹¹ In de toelichting bij het conceptwetsvoorstel is aangegeven dat met de (verstandelijke) beperkingen van

⁷ Bron: Memorie van Toelichting, p. 12

⁸ Het stoplichtmodel is een toetsingskader voor de beoordeling van het gedrag van gedetineerden. Het model geeft een overzicht van goed gedrag (groen), 'dit kan beter' gedrag (oranje) en ongewenst gedrag (rood).

⁹ Zie RSJ-advies Forensische zorg tijdens detentie, september 2012.

¹⁰ Zie: Infographic "Gevangeniswezen" uit juli 2016, gebaseerd op o.a. DJI in getal 2011-2015, 2016.

¹¹ Zie: Infographic "Gevangeniswezen" uit juli 2016, gebaseerd op o.a. DJI in getal 2011-2015, 2016.

deze groepen rekening wordt gehouden door hen 'passende oplossingen' aan te bieden om constructief te werken aan hun re-integratie en het basisprogramma te ontstijgen. De Afdeling vindt het van groot belang dat voor deze groepen dergelijke oplossingen bestaan en krijgt graag inzicht in hoe deze oplossingen er uit zien.

Verder is onduidelijk wat het voor gedetineerden betekent dat het gedrag gedurende de volledige detentieperiode meetelt. In de toelichting staat hierover: *"Het gedrag gedurende de hele detentie wordt meegewogen. Dat vind ik allereerst van belang om calculerend gedrag te voorkomen. Het moet niet zo zijn dat een gedetineerde zich jaren slecht kan gedragen en dan op basis van enkele weken goed gedrag gewoon in aanmerking kan komen voor externe vrijheden. Daar staat tegenover dat een enkele misdraging nog niet hoeft te betekenen dat een gedetineerde op geen enkel moment meer kan promoveren of in aanmerking kan komen voor externe vrijheden."*

De Afdeling vraagt zich af in hoeverre negatief gedrag bij aanvang van de detentie wordt meegewogen als gedetineerden nadien een positieve gedragsontwikkeling doormaken tijdens hun detentie. In dit verband hecht de Afdeling er aan op te merken dat ander gedrag aanleren voor veel mensen - en zeker voor gedetineerden met beperkte mogelijkheden - een kwestie van vallen en opstaan is.

Het tweede criterium betreft het beperken en beheersen van het recidiverisico. Dit wijkt niet af van de huidige situatie waarin het mogelijk is uitstel of afstel van v.i. te vorderen op de grond dat door het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor misdrijven onvoldoende kan worden ingeperkt dan wel dat de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven (art. 15d lid 1 onder d Sr).

Het derde criterium omvat de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen. Hierbij worden ook inspanningen van de veroordeelde betrokken om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden. Dit criterium sluit aan op de tweede zin van artikel 2 lid 2 van de Pbw: *"Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden."* Het criterium wordt volgens de memorie van toelichting ingevuld in termen van bijvoorbeeld contactverboden en locatieverboden, opgelegd als bijzondere voorwaarden bij de v.i.. Wordt dat onvoldoende geacht met het oog op de veiligheid van betrokken slachtoffers en nabestaanden, dan kan van het verlenen van externe vrijheden worden afgezien. De Afdeling onderschrijft deze invulling van dit criterium.

Wat betreft het betalen van een schadevergoeding onderschrijft de Afdeling dat, zoals gesteld in de toelichting bij het conceptwetsvoorstel, het niet kunnen betalen van een schadevergoeding geen reden mag zijn om v.i. achterwege te laten.

V.i.-termijn: maximering op twee jaar

Het voorstel de termijn van de v.i. te maximeren op twee jaar heeft consequenties voor de groep gedetineerden met een gevangenisstraf van meer dan zes jaar, in het bijzonder de langgestraften. Uit cijfers blijkt dat het om ongeveer 120 gedetineerden per jaar gaat.¹² Bij hen begint de v.i.-termijn niet nadat tweederde van de vrijheidsstraf is uitgezeten

¹² Zie Strafrechtelijke uitstroom Nederland totaal (exclusief onttrekkers aan detentie en aan buitenland uitgeleverden), DJI, 2017

maar twee jaar vóór afloop van de gevangenisstraf. Daardoor wordt hen een langer resocialisatietraject onthouden en zal in de meeste van deze gevallen sprake zijn van strafverzwaring. De Afdeling mist de argumentatie hiervoor.

De Afdeling meent dat het voorstel voor maximering van de v.i.-termijn op twee jaar niet consistent is met de door het kabinet voorgestelde persoonsgerichte aanpak. Het kabinet stelt dat een termijn van twee jaar in alle gevallen voldoende is om te resocialiseren en gaat voorbij aan het feit dat sommige gedetineerden een langere resocialisatietermijn nodig hebben dan anderen.¹³ Dat was enkele jaren geleden althans het standpunt van het kabinet. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding van dit conceptwetsvoorstel tot de op 1 januari 2018 in werking getreden Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (WLT). In de memorie van toelichting bij de WLT stelde het kabinet dat de v.i.-termijn te kort is voor een zorgvuldige en verantwoorde terugkeer van zware delinquenten in de samenleving.¹⁴ De thans voorgestelde verkorting van de termijn van de v.i. staat haaks op dat eerdere standpunt. Ook voor gedetineerden die niet onder de WLT vallen, kan de termijn van twee jaar in sommige gevallen te kort zijn. Het niet verlenen van v.i. aan gedetineerden kan gevolgen hebben voor de effectiviteit van de WLT, die het mogelijk maakt de v.i.-termijn na detentie met twee jaar voor bepaalde gedetineerden te verlengen; voor gedetineerden die zijn veroordeeld voor misdrijven op grond van artikel 38z WvS kan dit zelfs 'telkens' met twee jaar worden verlengd. De calculerende gedetineerde die binnen de doelgroep van deze wet valt, kan er met (negatief) gedrag op aansturen zijn detentie volledig 'uit te zitten' (zonder v.i.) om te voorkomen dat hij na detentie nog jarenlang aan voorwaarden gebonden is.¹⁵ De Afdeling acht dit onwenselijk.¹⁶

Met de introductie van een standaard maximum v.i.-termijn van twee jaar zou Nederland uit de pas lopen met andere Europese landen zoals België en Duitsland, waar het moment van invrijheidstelling op de helft of een derde van de straf ligt.¹⁷ Dit heeft ook gevolgen voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen binnen Europa waarbij de straf in beginsel zonder omzetting naar het eigen recht dient te worden overgenomen.¹⁸ Zoals al eerder aangegeven heeft dit onderdeel van het conceptwetsvoorstel in de praktijk vooral gevolgen voor de langgestraften. Zo zal de re-integratie van de gedetineerde in de samenleving bij een gevangenisstraf van bijvoorbeeld 18 jaar pas na 16 jaar concreet kunnen aanvangen, mits hij aan de voorwaarden voldoet. Vooral voor deze categorie gedetineerden is een geleidelijke terugkeer in de samenleving gewenst, evenals een

¹³ Ook de Reclassering geeft aan dat dat soms echt nuttig en nodig is; zie bijvoorbeeld <https://nos.nl/artikel/2229954-voorwaardelijk-vrijkomen-lijkt-cadeautje-maar-dat-begrijpen-we-verkeerd.html>

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 51, memorie van toelichting bij de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking

¹⁵ Dat geldt alleen voor de gevallen waarin de rechter geen gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel heeft opgelegd. Zie Informatieblad WLT, www.dji.nl

¹⁶ Zie ook de evaluatie van de EUR

¹⁷ België, Wet strafuitvoeringsmodaliteiten, Hoofdstuk II De voorwaardelijke invrijheidstelling, artikel 25; Duitsland, Strafgesetzbuch, Vierter Titel Strafaussetzung zur Bewährung, Aussetzung des Strafrestes bei zeitiger Freiheitsstrafe, Paragraaf 57

¹⁸ Zie met name artikel 8 Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie

tijdige aanvang van activiteiten die hierop zijn gericht. Dit is ook het uitgangspunt in de internationale regelgeving.¹⁹

Resocialisatie

De Afdeling is van mening dat in de voorliggende plannen omtrent de detentiefasering en de v.i. de nadruk meer ligt op het strafdoel vergelding dan op resocialisatie. De wetgever heeft onvoldoende aandacht voor het feit dat de v.i. een belangrijk instrument is in het tot stand brengen van resocialisatie en als zodanig een belangrijk onderdeel van de vrijheidsstraf is, dat bijdraagt aan het terugdringen van recidive waarmee uiteindelijk de veiligheid van de samenleving is gediend.

Resocialisatie is één van de doelen van detentie en is wettelijk verankerd in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw, art. 2 lid 2): *"Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden."*

Aan een v.i. is altijd de algemene voorwaarde verbonden dat de betrokkene niet recidiveert tijdens de proeftijd. Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld (onder andere gebiedsverboden, contactverboden, behandelverplichtingen). In ongeveer 70% van de zaken waarin v.i. wordt verleend, blijken ook bijzondere voorwaarden te worden gesteld. De toepassing van de bijzondere voorwaarden is de afgelopen jaren tegenomen, van 61% in 2012 naar 70% in de daarop volgende jaren.

Tijdens de v.i. staat een gedetineerde onder toezicht terwijl hij zich in de vrije maatschappij begeeft en weet dat overtreding van de voorwaarden kan leiden tot het herroepen van de invrijheidstelling.

Ook in internationale regelgeving wordt resocialisatie, naast vergelding, als doel van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf benadrukt.²⁰ *De United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (1957) benadrukken het belang van de geleidelijke terugkeer van de gedetineerde naar de samenleving door middel van een penitentiair

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: Regel 107 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957), "107.2 In the case of those prisoners with longer sentences in particular, steps shall be taken to ensure a gradual return to life in free society. 107.3 This aim may be achieved by a pre-release programme in prison or by partial or conditional release under supervision combined with effective social support."

²⁰ Zie onder andere artikel 10 lid 3 IVBPR en General Comment nr. 21 (1992) on article 10, Council of Europe, Recommendation (2006) 2, on rule 6 and 102.1 of the European Prison Rules, Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, artikel 3(1), 4(4) and 4(6) en Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, Artikel 1(1).

programma (PP) of v.i. onder toezicht.²¹ Dat geldt in het bijzonder voor langgestraften.²² Ook wordt in de aanbevelingen van de Raad van Europa en de *UN Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (Tokyo Rules 1990)* de toepassing van een penitentiair programma en v.i. gestimuleerd.²³ Het resocialisatiebeginsel wordt eveneens benadrukt in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).²⁴ Daarnaast wordt het 'progression principle' benadrukt in internationale regelgeving en jurisprudentie van het EHRM.²⁵ Dat houdt in dat een gedetineerde zich progressief door het gevangeniswezen beweegt doordat de nadruk verschuift van bestraffing en vergelding aan het begin van de detentie naar een voorbereiding op invrijheidstelling naarmate de detentie voortduurt. Het streven van de overheid naar een progressieve re-integratie van gevangenen wordt door het Europese Hof als een legitieme doelstelling van strafrechtelijk beleid erkend.²⁶

Beslissingsbevoegdheid bij het OM

Zoals eerder gesteld, zal volgens de voorstellen per individuele gedetineerde worden beslist over de toekenning van de v.i. De beslissingsbevoegdheid komt in de nieuwe situatie bij het OM te liggen. Het OM zal beoordelen of een veroordeelde voor v.i. in aanmerking komt. Tevens krijgt het OM de taak om te beslissen over de eventuele herroeping van de v.i. Dat betekent een verzwaring van de werklast voor het OM. Het OM wordt in deze taken in de toekomst mogelijk ondersteund door een adviescollege. Blijkens de memorie van toelichting wordt de instelling van een college dat het OM adviseert over de toepassing van de v.i. "nader onderzocht".

De Afdeling vindt de instelling van een dergelijk adviescollege ten behoeve van deze besluitvorming door het OM positief omdat er zodoende een onafhankelijk en deskundig orgaan is dat zich buigt over verlening van de v.i. Het is de Afdeling overigens niet duidelijk

21 Regel 60 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957). "60. (2) Before the completion of the sentence, it is desirable that the necessary steps be taken to ensure for the prisoner a gradual return to life in society. This aim may be achieved, depending on the case, by a pre-release regime organized in the same institution or in another appropriate institution, or by release on trial under some kind of supervision which must not be entrusted to the police but should be combined with effective social aid."

22 Regel 107 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957). "107.2 In the case of those prisoners with longer sentences in particular, steps shall be taken to ensure a gradual return to life in free society. 107.3 This aim may be achieved by a pre-release programme in prison or by partial or conditional release under supervision combined with effective social support."

23 Council of Europe, Recommendation (2003) 22 of the Committee of Ministers to member states on conditional release (parole), III Preparation for conditional release, article 13, European rules on community sanctions and measures contained in Recommendation (1992) 16, as well as by Recommendation (2000) 22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures, Article 2, UN Standard Minimum Rules for Non-custodial measures (Tokyo Rules 1990), IV, Post-sentencing stage, 9 Post-sentencing dispositions.

24 EHRM 4 december 2007, appl.nr. 44362/04 (Dickson v. United Kingdom), Par. 75: "However, and while accepting that punishment remains one of the aims of imprisonment, the Court would also underline the evolution in European penal policy towards the increasing relative importance of the rehabilitative aim of imprisonment, particularly towards the end of a long prison sentence ()". EHRM 9 juli 2013, appl.nr. 66069/09, 130/10, 3896/10 (Vinter v. United Kingdom), Par. 115: "The Court has already had occasion to note that, while punishment remains one of the aims of imprisonment, the emphasis in European penal policy is now on the rehabilitative aim of imprisonment, particularly towards the end of a long prison sentence (see, for instance, Dickson v. the United Kingdom [GC], no. 44362/04, § 75, ECHR 2007-V, and Boulois v. Luxembourg [GC], no. 37575/04, § 83, ECHR 2012, with further references therein)".

25 Council of Europe, Recommendation (2003) 23 on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners, article 8. 'Individual planning for the management of the prisoner's life or long-term sentence should aim at securing progressive movement through the prison system (progression principle)'. EHRM 4 december 2007, appl.nr. 44362/04 (Dickson v. United Kingdom), Par. 28: "While rehabilitation was recognised as a means of preventing recidivism, more recently and more positively it constitutes rather the idea of re-socialisation through the fostering of personal responsibility. This objective is reinforced by the development of the "progression principle" (n.b. onder langgestraften wordt hier verstaan een vrijheidsstraf van 5 jaar of meer)".

26 Zie voor een toelichting: S. Meijer, De opmars en evolutie van het resocialisatiebegrip, DD 2015/65.

in hoeverre de adviezen van het college bindend zijn. Verder staat de Afdeling ook positief ten opzichte van het voornemen om de behandeling van bezwaren van de kant van gedetineerden tegen het niet verlenen van de v.i. onder te brengen bij de Penitentiaire Kamer van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

De beslissing tot herroeping van de v.i. die momenteel bij de rechter ligt, wordt in het conceptwetsvoorstel tevens bij het OM belegd. De Afdeling is van mening dat die bevoegdheid bij de rechter moet blijven liggen. De volgende argumenten²⁷ pleiten hiervoor:

- Omdat de gevolgen voor de gedetineerden bij de herroeping van de v.i. groot kunnen zijn is het vanuit het oogpunt van rechtsbescherming wenselijk om de bevoegdheid tot herroeping bij de rechter neer te leggen. In de memorie van toelichting wordt bij de keuze voor het OM verwezen naar de bevoegdheid van het OM te beslissen over vervangende hechtenis voor een niet (naar behoren) uitgevoerde taakstraf. De beslissing over herroeping van v.i. is echter van een andere orde dan een beslissing over de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bij het niet (naar behoren) verrichten van een taakstraf. In het eerste geval gaat het om maximaal twee jaar, in het tweede geval om maximaal 120 dagen vrijheidsbeneming.
- Dit past beter binnen het huidige rechtssysteem waarin de rechter ook oordeelt over de herroeping bij een voorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf (mogelijk tot twee jaar).
- Het OM kan de v.i. herroepen op basis van twee gronden, indien "a. er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd, b. de veroordeelde een bijzondere voorwaarde niet heeft nageleefd." De Afdeling acht het onjuist dat het OM kan beslissen de invrijheidstelling te herroepen enkel en alleen op grond van een *vermoeden* van het plegen van een strafbaar feit. Volgens het geldende recht is het OM bij het vermoeden van niet-naleving van de algemene voorwaarde slechts bevoegd om een vordering voor de schorsing of herroeping van de v.i. in te dienen en is het de rechter die hierover uiteindelijk beslist. Daarbij vindt de behandeling van de vordering tot herroeping van de v.i. gelijktijdig plaats met de behandeling van de overtreding van het strafbaar feit waarop de herroepingsvordering is gebaseerd.²⁸ In de nieuwe voorgestelde regeling kan het OM de v.i. al herroepen terwijl nog niet vaststaat dat betrokkene een strafbaar feit heeft gepleegd. Het is onduidelijk hoe de herroeping door het OM zich verhoudt tot de behandeling van de nieuwe strafzaak door de rechter. De gedetineerde kan wel een bezwaarschrift indienen bij de rechter tegen herroeping van de v.i. maar deze toetst ook in dit geval slechts marginaal. Overigens wordt niet duidelijk wat er gebeurt met de herroeping van de v.i. als de gedetineerde wordt vrijgesproken van het plegen van een nieuw strafbaar feit.

Rechtspositie en rechtsbescherming gedetineerde

Ten aanzien van de rechtspositie en rechtsbescherming van de gedetineerde het volgende. Het conceptwetsvoorstel betekent op onderdelen een verzwakking van de rechtspositie van de gedetineerde:

²⁷ S. Meijer, De veranderende rol van het Openbaar Ministerie bij de sanctieuitvoering, Strafbld 2018, mei, p. 139-150.

²⁸ Openbaar Ministerie, Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling IV.3.1

- De langer gestrafte wordt slechts een maximum v.i.-termijn van twee jaar in het vooruitzicht gesteld.
- Om in aanmerking te komen voor v.i. moet de gedetineerde 'goed' gedrag vertonen tijdens zijn detentie. Naar verwachting zal het systeem van promoveren en degraderen worden ingezet voor de beoordeling van 'goed' gedrag. In de praktijk blijkt het echter lastig het gedrag van gedetineerden eenduidig te beoordelen, ondanks de hiervoor ontwikkelde scoringslijsten ('stoplichtmodel').²⁹ Het is de Afdeling bekend dat de kwaliteit en de uitkomsten van de beoordelingen met betrekking tot promoveren en degraderen per PI of afdeling binnen een PI kunnen verschillen. Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid.³⁰ Juist nu de gevolgen van die beoordelingen in belang toenemen, moet de kwaliteit op orde zijn voordat het systeem wordt ingevoerd.
- De Afdeling vraagt zich af hoe zal worden omgegaan met de v.i.-verlening aan de ontkennende verdachte die is veroordeeld en vervolgens weigert de Reflector (vragenlijst) in te vullen omdat dat schuld impliceert.³¹

De Afdeling verwacht dat gedetineerden onder de nieuwe regelgeving eerder een klacht zullen indienen over de beoordeling van promotie en degradatie omdat het gedrag tijdens de gehele detentie meetelt bij het al dan niet verlenen van v.i.³²

In de nieuwe regeling is het OM verantwoordelijk voor de verlening en de herroeping van v.i. De gedetineerde wordt uiterlijk vier weken voor de v.i.-datum in kennis gesteld van de beslissing van het OM al dan niet v.i. te verlenen. Aangezien de regeling ook van toepassing is op langgestraften betekent dit dat deze lange tijd in onzekerheid verkeren over de vraag of v.i. wordt verleend of niet. Het moment van in kennisstelling acht de Afdeling te laat in de (gewijzigde) situatie waarin de v.i. niet meer van rechtswege wordt verleend. De Afdeling vraagt zich bovendien af wat er gebeurt als er geen (tijdige) beslissing van het OM komt. Het conceptwetsvoorstel voorziet in dat geval niet in een rechtsmiddel voor de gedetineerde. Indien geen v.i. is verleend, kan de gedetineerde na zes maanden slechts eenmaal verzoeken om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. De Afdeling is van mening dat deze regeling een ongewenste beperking van de rechtspositie en rechtsbescherming van de gedetineerde betekent. De gedetineerde zou telkens na een bepaalde periode een nieuwe kans moeten krijgen. Als hij na een afwijzing alsnog goed gedrag vertoont, zou hem invrijheidstelling in het vooruitzicht moeten worden gesteld. Het kabinet doet er goed aan de gedetineerde meer dan een keer de mogelijkheid te bieden een verzoek voor v.i. in te dienen. De Afdeling acht dit een redelijke aanpassing, ook omdat de rechter de beslissing van het OM slechts marginaal toetst.

De Afdeling heeft vernomen dat de gedetineerde zich kan laten bijstaan door een advocaat³³ bij het verzoek om verlening van v.i. (na een eerdere weigering van het OM v.i. te verlenen)

²⁹ Zie Handleiding toetsingskader promoveren en degraderen, Bijlage 1, p. 25

³⁰ Dat blijkt onder andere uit de werkbezoeken van de RSJ aan PI's

³¹ Dit is in een beroepszaak aan de orde gekomen. Een gedetineerde kwam niet in aanmerking voor promotie omdat hij de Reflector niet wilde invullen. Met de Reflector worden gedrag en tekortkomingen van de gedetineerde waardoor hij een delict pleegde, in kaart gebracht. Dat zou schuld veronderstellen.

³² Hierdoor zal naar verwachting het aantal beroepszaken bij de Afdeling rechtspraak van de RSJ toenemen.

³³ Informatie uit de voorlichtingsbijeenkomst over het conceptwetsvoorstel d.d. 28 mei 2018

en het bezwaar tegen herroeping van de v.i. De Afdeling vindt dat een goede zaak. Vanuit het oogpunt van (formele) rechtsbescherming is het goed om dit ook in de wet op te nemen.

Conclusies

- De Afdeling vindt het belangrijk te investeren in goede voorlichting aan de samenleving over het strafrechtstelsel en het belang van resocialisatie voor de veiligheid. Daarmee kan ook mogelijk onbegrip over de v.i. worden voorkomen.
- De huidige regeling van de v.i. voldoet en er is geen sprake van een automatisme bij de verlening van v.i. van rechtswege (zie ook de evaluatie van de EUR).
- De Afdeling pleit primair voor behoud van de v.i. van rechtswege ('v.i., tenzij').
- De Afdeling is van mening dat een maximum v.i.-termijn van twee jaar de mogelijkheden voor de resocialisatie van langgestraften te veel beperkt. Een langere v.i.-termijn maakt het mogelijk om langer begeleiding te bieden en toezicht te houden op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving, bijvoorbeeld door alcohol- en drugscontrole, behandeling, elektronisch toezicht, meldplicht, trainingen en locatieverboden.
- Indien toch gekozen wordt voor een systeem van 'geen v.i., tenzij' geldt (subsidiair) het volgende. De Afdeling kan zich vinden in toekenning van de v.i. op individuele basis volgens de persoonsgerichte aanpak, maar dit mag er niet toe leiden dat bepaalde groepen niet voor de v.i. in aanmerking komen doordat ze niet of nauwelijks aan de gestelde criteria kunnen voldoen (bijvoorbeeld LVB-ers of gedetineerden met psychische problemen).
- De Afdeling staat positief tegenover de instelling van een onafhankelijk adviescollege dat het OM ondersteunt bij de beslissing tot verlening van v.i.. Dit multidisciplinair samengesteld adviescollege kan deskundig advies geven en zo de extra werklast voor het OM beperken.
- Omdat de gevolgen voor de gedetineerden bij herroeping van v.i. groot kunnen zijn acht de Afdeling het onjuist dat de uitoefening van deze bevoegdheid bij het OM komt te liggen in plaats van bij de rechter. Uitoefening van deze bevoegdheid door de rechter past ook beter binnen het huidige rechtssysteem waarin deze ook oordeelt over herroepingen bij voorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf (mogelijk tot twee jaar). Bij herroeping op grond van overtreding van de algemene voorwaarde is bovendien onduidelijk hoe de herroeping zich verhoudt tot de behandeling van de nieuwe strafzaak door de rechter.
- De Afdeling acht het onjuist dat het OM kan beslissen om de invrijheidstelling te herroepen enkel en alleen op grond van een vermoeden van het plegen van een strafbaar feit, terwijl de behandeling van de vermoedelijke overtreding van het strafbaar feit nog moet plaatsvinden en mede gezien het feit dat de rechter het bezwaar tegen de herroeping slechts marginaal toetst. Hier zal minimaal een rechter moeten hebben getoetst dat sprake is van een gerechtvaardigde verdenking van een ernstig misdrijf, zodat niet alleen al een licht vergrijp (bijvoorbeeld een lichte verkeersovertreding) reden kan zijn voor herroeping.

- Een maximum v.i.-termijn van twee jaar betekent een verzwakking van de (rechts) positie van de gedetineerde met een vrijheidsstraf van meer dan zes jaar.
- Een korte(re) resocialisatietermijn is niet in het belang van de veiligheid in de samenleving.
- Het moment van beslissing over de v.i.-verlening valt te laat. De gedetineerde heeft geen rechtsmiddel in het geval het OM geen (tijdige) beslissing over v.i. neemt.
- De gedetineerde heeft slechts eenmaal de mogelijkheid om een verzoek bij het OM in te dienen om hem alsnog v.i. te verlenen; dit acht de Afdeling een ongewenste beperking van de rechtspositie en rechtsbescherming, te meer omdat de rechtbank de beslissing van het OM slechts marginaal toetst.
- De gedetineerde heeft recht op rechtsbijstand maar dit is niet in het conceptwetsvoorstel opgenomen.

Aanbevelingen

- Handhaaf de verlening van de v.i. van rechtswege. Verbeter indien noodzakelijk de huidige regeling, dan wel de uitvoering daarvan in de praktijk. Een meer op de persoon gerichte aanpak kan worden bereikt door uitbreiding van de gronden voor afstel of uitstel van v.i. (huidig artikel 15d lid 1 sub b Sr).
- Indien het kabinet besluit de verlening van de v.i. van rechtswege af te schaffen beveelt de Afdeling aan om de huidige termijn voor v.i. te handhaven. Dat wil zeggen dat gedetineerden met een straf van meer dan twee jaar na het ondergaan van tweederde daarvan in beginsel in aanmerking komt voor v.i. Bij vrijheidsstraffen van meer dan één jaar en ten hoogste twee jaren wordt v.i. toegekend wanneer de straf ten minste een jaar heeft geduurd en tweederde van het resterende deel is uitgezeten. De Afdeling beveelt aan het verlenen van v.i. en de op te leggen bijzondere voorwaarden - indachtig de persoonsgerichte aanpak - mede afhankelijk te maken van de persoon in kwestie en diens problematiek, ook in relatie tot de positie van het slachtoffer en diens familie.
- De gedetineerde dient tijdig in kennis te worden gesteld van de beslissing al dan niet v.i. te verlenen; daarvoor is een termijn van vier weken te kort naar het oordeel van de Afdeling.
- Voorzie in een rechtsmiddel voor de gedetineerde in het geval het OM geen (tijdige) beslissing over het al dan niet verlenen van v.i. neemt.
- Geef de gedetineerde meer dan één keer de mogelijkheid een verzoek tot verlening van v.i. in te dienen bij het OM, met tussenperiodes van een bepaald aantal maanden.
- Neem in de wet op dat de gedetineerde zich kan laten bijstaan door een advocaat bij het verzoek om verlening van v.i. (na een negatieve beslissing van het OM) en het bezwaar tegen herroeping van de v.i.
- Laat de beslissing over herroeping van de v.i. aan de rechter conform de huidige regeling.

3. Detentiefasering

Het conceptwetsvoorstel bevat ook wijzigingsvoorstellen voor de detentiefasering. Detentiefasering bestaat uit verschillende vormen van verlof en een penitentiaal programma (PP). Het PP betreft een wijze van tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf waarbij buiten

de gevangenis een re-integratieprogramma wordt doorlopen.

Volgens het conceptwetsvoorstel kunnen alleen gedetineerden die geen aanspraak kunnen maken op v.i. nog gebruik maken van een PP, bij een gevangenisstraf van zes maanden tot een jaar. Het PP kan, gelijk aan de huidige regeling, minimaal vier weken en maximaal een zesde deel van de straf duren. Omdat het PP minimaal vier weken duurt is de regeling de facto van toepassing voor personen met minimaal zeven maanden detentie.

Het automatisch toegekende algemene en het regimesgebonden verlof worden vervangen door een verlofsysteem waarbij per gedetineerde wordt bekeken voor welke verlofsoort hij in aanmerking komt. Verlof is daarbij steeds uitdrukkelijk verbonden aan een re-integratiedoel. Het voorstel maakt onderscheid in verschillende soorten verlof:

- kortdurend re-integratieverlof, bijvoorbeeld voor het regelen van een identiteitsbewijs. Deze vorm van verlof staat ook open voor personen die niet zijn gepromoveerd naar een plusprogramma en die niet in aanmerking komen voor een PP of v.i.;
- langdurig re-integratieverlof, bijvoorbeeld voor extramurale arbeid waarbij de gedetineerden overdag buiten de inrichting werken en 's nachts in de inrichting verblijven (op een beperkt beveiligde afdeling (BBA));
- incidenteel verlof om een bijzondere gebeurtenis in de persoonlijke levenssfeer bij te wonen, bijvoorbeeld de geboorte van een kind.

De Afdeling stelt vast dat aan de detentiefasering als zodanig niet wordt getornd zoals in eerdere plannen werd aangekondigd. Een nadere uitwerking van de detentiefasering in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) en de Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG) moet nog volgen. Het is echter nu al duidelijk dat de wijzigingen (soms grote) gevolgen hebben voor bepaalde categorieën gedetineerden.

- Voor gestraften van zes jaar of meer vervalt de mogelijkheid van de deelname aan een PP (thans tot maximaal één jaar voorafgaande de v.i.) en wordt het re-integratieverlof ingeperkt. Re-integratieverlof is pas aan de orde in de laatste fase van detentiefasering, voorafgaande aan de v.i. Daarnaast is de grootste wijziging de beperking van de v.i.-periode tot maximaal twee jaar;
- voor veroordeelden met een straf van een tot maximaal zes jaar impliceren de wijzigingen het volgende: de mogelijkheid van deelname aan een PP vervalt; het re-integratieverlof voor extramurale arbeid wordt ingeperkt en is slechts mogelijk nadat de helft van de straf intramuraal is doorgebracht (thans na een derde van de straf);
- voor degenen met een straf tot een jaar blijft de regeling hetzelfde.

Conclusie

- De aangekondigde wijzigingen in de detentiefasering in samenhang met de v.i. betekenen, met name voor de wat langer gestraften, enerzijds een beperking van resocialisatiemogelijkheden en anderzijds een strafverzwaring.

De Afdeling is voornemens om in een later stadium nader advies uit te brengen over de invulling van de detentiefasering, mogelijk in aansluiting op de aangekondigde 'Visie op de toekomst van het gevangeniswezen' van het kabinet.

4. Enige opmerkingen over re-integratie en informatie-uitwisseling

Voor iedere gedetineerde wordt binnen vier weken na binnenkomst in de inrichting een persoonlijk detentie- en re-integratieplan (D&R-plan) opgesteld waarbij per gedetineerde wordt bekeken welke gedragsdoelen hij moet behalen en welke activiteiten en stappen kunnen bijdragen aan een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Het D&R-plan wordt zoveel als mogelijk samen met de gedetineerde opgesteld en vormt een leidraad voor de detentiefasering en advisering over de v.i.

Voor een succesvolle terugkeer naar de maatschappij is het van belang dat voldaan wordt aan de vijf basisvoorwaarden: een geldig identiteitsbewijs, onderdak aansluitend aan detentie, inkomen (via werk of uitkering), inzicht in schulden (en hulp daarbij) en zorg. Het conceptwetsvoorstel beoogt te voorzien in een wettelijke basis ex artikel 18a leden 4 en 6 Pbw voor de informatie-uitwisseling over deze basisvoorwaarden tussen de directeur van een PI en de gemeente waar de gedetineerde ingezetene was of overwegend verbleef voorafgaand aan de detentie dan wel de gemeente waarin de gedetineerde zich na afloop van detentie wil vestigen. De Afdeling heeft eerder geadviseerd om die informatie-uitwisseling ten behoeve van re-integratie wettelijk te regelen conform het wettelijk kader voor de privacybescherming. Daarvoor is allereerst een wettelijke taakstelling nodig. De Afdeling constateert dat met de bewoordingen in het concept voorstel - 'de directeur kan overleggen met het college van B&W' - geen taakstelling of bevoegdheid op het gebied van re-integratie voor de gemeente is vastgelegd.³⁴ Het is de Afdeling niet duidelijk of het voorstel beoogt een verplichting voor de gemeenten op het gebied van nazorg voor gedetineerden in het leven te roepen. Mocht dat het geval zijn, dan zou die taak ook in de Gemeentewet opgenomen moeten worden.

Uit dit voorstel blijkt niet in hoeverre het niet-meewerken door de gedetineerde aan informatie-uitwisseling over de vijf basisvoorwaarden tussen de PI en de gemeente vanwege privacy-redenen, meegewogen mag worden bij de detentiefasering en de advisering over de v.i. Ook gedetineerden hebben immers een recht op privacybescherming. De privacybescherming van de gedetineerde zal in een algemene maatregel van bestuur over de gegevensuitwisseling tussen PI en gemeente verder uitgewerkt moeten worden. Omdat het conceptwetsvoorstel niets regelt over de informatie-uitwisseling met andere bij de re-integratie betrokken publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke instanties gaat de Afdeling er van uit dat die gegevensuitwisseling alleen met toestemming van de gedetineerde plaatsvindt voor zover er overigens ook geen andere specifieke wettelijke basis bestaat. Opvallend is dat de Reclassering nauwelijks genoemd wordt in de memorie van toelichting. Alleen als er bepaalde indicaties zijn, kan een (aanvullend) reclasseringsadvies gevraagd worden als input voor het D&R-plan. Het is de Afdeling niet duidelijk om welke indicaties het gaat.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het kabinet hoge verwachtingen heeft van de inzet van gemeenten bij de re-integratie van ex-gedetineerden. De Afdeling heeft al eerder aangegeven dat de inzet van gemeenten een knelpunt is.³⁵

³⁴ RSJ-advies Van detineren naar re-integreren, 2017 en RSJ-advies Wijziging Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, 2018

³⁵ RSJ-advies Van detineren naar re-integreren, 2017

Conclusies

- De Afdeling constateert dat met de bewoordingen in het concept voorstel - 'de directeur kan overleggen met het college van B&W' - geen taakstelling of bevoegdheid op het gebied van re-integratie voor de gemeente is vastgelegd. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten geen persoonsgegevens mogen verwerken met het oog op de re-integratie van gedetineerden.
- Het conceptwetsvoorstel regelt niets over de informatie-uitwisseling met andere bij de re-integratie betrokken publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke instanties; de Afdeling gaat er van uit dat die gegevensuitwisseling in beginsel alleen met toestemming van de gedetineerde plaatsvindt voor zover er geen andere specifieke wettelijke basis bestaat.

Aanbevelingen

- Wijzig de tekst van het voorstel zodanig dat duidelijk is dat er een wettelijke basis wordt gelegd voor een taak of bevoegdheid van de gemeente op het gebied van re-integratie van ex-gedetineerden. Als sprake is van een wettelijke verplichting voor de gemeente, leg dit dan ook vast in de Gemeentewet.
- Betrek de privacybescherming van de gedetineerde bij de uitwerking van de gegevensuitwisseling tussen PI en gemeente in een algemene maatregel van bestuur.
- Waak ervoor dat de gerechtvaardigde uitoefening van het recht op privacy van de gedetineerde een negatieve invloed heeft op de beoordeling van goed gedrag en daarmee op de detentiefasering en de advisering over de v.i.