



Verlag dialoogsessie invoeringstoets Wet Straffen en Beschermen

Wat betekent de nieuwe wet voor de
doelgroep en de uitvoering?

Leeswijzer

Dit verslag is ingedeeld aan de hand van de twee hoofdvragen van de invoeringstoets. We gaan eerst in op knelpunten en onbedoelde effecten voor **de doelgroep**. Vervolgens beschrijven we dit voor **de uitvoering**. Dit wordt vooraf gegaan door een eerste inleidende paragraaf.



Navigeren

Navigeer direct naar de inhoudsopgave door te klikken op de drie streepjes bovenin de pagina.



Interactief

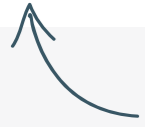
Deze PDF is interactief. Voor de beste ervaring bekijkt u deze PDF in de laatste versie van Acrobat Reader.



Citaten

In het verslag is een aantal citaten opgenomen van deelnemers aan de dialoogsessie. Deze citaten zijn afkomstig van kaarten waarop deelnemers aan het einde van de sessie een boodschap konden achterlaten voor de invoeringstoets. Ze zijn bedoeld als illustratie van de signalen in dit verslag, maar zijn niet per definitie representatief voor de ervaringen van alle betrokkenen bij de uitvoering van de wet.





Klik op dit icoon om terug te keren naar deze inhoudsopgave.

Inhoudsopgave

De bedoeling van de invoeringstoets is om onbedoelde effecten en knelpunten in kaart te brengen voor zowel de doelgroep van nieuwe wetgeving als de uitvoering. Die twee hoofdvragen stonden dan ook centraal in de dialoogsessie.

Klik op een blok om naar het betreffende hoofdstuk te gaan.



Inleiding

Over de Wet straffen en beschermen

In 2021 is de Wet Straffen en Beschermen in werking getreden. De wet verandert veel in de manier waarop gevangenisstraffen worden uitgevoerd. De wet is gebaseerd op drie centrale uitgangspunten, die hierboven zijn samengevat. In het hoofdstuk **“De belangrijkste veranderingen van de wet” op pagina 19** is te vinden wat de belangrijkste concrete veranderingen in de praktijk zijn die voortvloeien uit deze uitgangspunten.

Over de invoeringstoets

De minister voor Rechtsbescherming heeft aan de Tweede Kamer laten weten een invoeringstoets uit te voeren naar de wet. Dit is een relatief nieuw instrument, dat nog in ontwikkeling is. Het belangrijkste doel van de **invoeringstoets** is om kort na invoering van nieuwe wet- of

Klik op deze vakjes
voor meer informatie



regelgeving een eerste beeld te vormen van de werking van de wet in de praktijk, en actief op zoek te gaan naar eventuele signalen over onbedoelde effecten van de wet of (onvoorziene) knelpunten in de uitvoeringspraktijk. De invoeringstoets is dus geen uitputtende evaluatie van de wet, maar is erop gericht om snelle bijsturing mogelijk te maken.

Scope van de invoeringstoets

De minister voor Rechtsbescherming heeft bij de aankondiging van de invoeringstoets aan de Kamer laten weten dat de invoeringstoets op “bijna de gehele wet” ziet, maar dat met ketenpartners is afgesproken dat het meewegen van alle actuele slachtofferbelangen, zowel bij v.i., PP als het re-integratieverlof buiten beschouwing van de invoeringstoets blijft. De reden hiervoor is dat het onderdeel “meewegen van het slachtofferbelang bij re-integratieverlof op basis van actuele slachtofferinformatie” nog niet is geïmplementeerd, en dat de aantallen voor het raadplegen en informeren rondom v.i. en PP nog erg beperkt zijn.



Over de dialoogsessie en dit verslag

In juni 2023 vond er een dialoogsessie plaats met een brede vertegenwoordiging van medewerkers uit de uitvoeringspraktijk van de Wet straffen en beschermen.² De aanpak hiervan is in de “Verantwoording” op pagina 21 toegelicht. De bedoeling van de invoeringstoets is om onbedoelde effecten en knelpunten in kaart te brengen voor zowel de doelgroep van nieuwe wetgeving als de uitvoering. Die twee hoofdvragen stonden dan ook centraal in de sessie.

Deze sessie vormde het startpunt voor de invoeringstoets. Dit verslag bevat de opbrengsten van de sessie. Deze signalen zijn de basis voor verdere toetsing, duiding en verdieping. Het is belangrijk dit verslag met die blik te lezen: de signalen die naar voren zijn gekomen tijdens de dialoogsessie zijn nog niet breder getoetst, gekwantificeerd of gevalideerd. Dit vraagt om verdere inzet van het ministerie en ketenpartners.

Vooraf

Voorafgaand aan en sinds de invoering van de wet in 2021 is er door uitvoerders veel werk verzet om alle veranderingen die door de nieuwe wet in gang zijn gezet, zo goed mogelijk in de praktijk te laten landen. Dat deden ze in een context waarin ze al onder druk stonden en de Covid-maatregelen de nodige beperkingen met zich mee brachten. Dankzij dit harde werk gaat er dan ook al veel goed in de uitvoering van de nieuwe wet. Een belangrijk signaal uit de dialoogsessie is dat de ingangsdatum van de wet ambitieus was, en dat de snelle invoering van de wet voor forse uitdagingen heeft gezorgd.

Meerdere van de in dit verslag genoemde signalen hangen hiermee samen. Zo zijn verschillende knelpunten ten dele toe te wijzen aan de systematiek van de wet, maar ten dele ook aan bijvoorbeeld een gebrek aan capaciteit van uitvoerders om aan alle eisen van de wet te voldoen, of een gebrek aan tijd om nieuwe werkwijzen goed te implementeren en/of medewerkers daarvoor voldoende te equiperen.

Voor verschillende signalen in dit verslag is niet precies aan te geven in hoeverre ze te wijten zijn aan de inhoud van de wet en in welke mate ze samenhangen met implementatie-aspecten. Het beantwoorden van deze vraag zou bij uitstek onderdeel moeten zijn van de duiding en verdieping in het vervolg op dit verslag. Daarbij worden ook de eerder geïnventariseerde hardvochtige effecten die zien op de Wet straffen en beschermen meegenomen. Zie [hier voor meer informatie](#).



Klik op dit icoon om terug te keren naar deze inhoudsopgave.

Hoe pakt de wet uit voor de doelgroep?



Hoe pakt de wet uit voor de doelgroep?

De belangrijkste signalen van onbedoelde effecten en onvoorziene knelpunten die tijdens de dialoogsessie zijn genoemd zijn hieronder samengevat.

Gedetineerden met een beperkt doenvermogen dreigen buiten de boot te vallen

Er zijn veel gedetineerden met vormen van onderliggende complexe problematiek (bv: licht verstandelijke beperking, psychische klachten, verslavingsproblematiek). Voor hen is het werken aan re-integratie een grote opgave. DJI'ers signaleren dat het voor deze groep (veel) moeilijker is om goede re-integratiedoelen te formuleren en aan de hand daarvan gestructureerd te werken aan terugkeer in de samenleving. Een onbedoeld effect is dat er mogelijk te hoge verwachtingen van deze groep gedetineerden zijn, door de grotere nadruk in de wet op eigen verantwoordelijkheid en de hogere eisen aan de inzet van gedetineerden. Dit sluit niet goed aan op de kenmerken van dit deel van de gedetineerdenpopulatie.



“We doen gedetineerden tekort met deze wet. Kwetsbare doelgroepen vallen buiten de boot.”

- Deelnemer dialoogsessie

De verscherpte toetsing van gedrag tijdens de hele detentie kan voor groepen gedetineerden onevenredig hard uitpakken

Er wordt gesignaleerd dat de groep gedetineerden met beperkt doenvermogen minder in aanmerking komt voor het verkrijgen van vrijheden en daarmee re-integratie. Een belangrijke reden daarvoor is de verscherpte toetsing van gedrag, waarin DJI'ers minder ruimte voelen om een belangenafweging te maken tussen iemands persoonlijke situatie, het belang van re-integratie en vertoond gedrag. Medewerkers zien het als een risico dat gedetineerden die moeite hebben om gewenst gedrag te vertonen tijdens detentie, in de nieuwe systematiek minder of geen vrijheden krijgen. Het onbedoelde effect daarvan kan zijn dat zij minder goed voorbereid worden op terugkeer in de samenleving. Dat kan voor een vicieuze cirkel zorgen en het risico op recidive vergroten. Mede tegen deze achtergrond hebben DJI'ers behoefte aan ruimte in wetgeving (en/of richtlijnen die dit faciliteren) voor het bieden van meer 'menselijke maat'. Ook ervaren ze dat zij niet voldoende zijn toegerust om het maatwerk te kunnen leveren waar de wet naar streeft.

Gewenst en ongewenst gedrag

Het beoordelingskader voor gedrag maakt onderscheid tussen 'gewenst' en 'ongewenst' gedrag en de categorie ontoelaatbaar gedrag. Bijvoorbeeld middelengebruik is daarin per definitie geclassificeerd als ontoelaatbaar gedrag. Dit kan er toe leiden dat gedetineerden met verslavingsproblematiek die met een terugval te maken krijgen, veel 'ontoelaatbaar' gedrag vertonen en daarmee niet in aanmerking komen voor vrijheden, terwijl zij mogelijk wel op een goede manier aan hun re-integratie aan het werken zijn.



Het meewegen van gedrag tijdens de hele detentie bij het toekennen van vrijheden kan er toe leiden dat gedetineerden gedemotiveerd raken

Het uitgangspunt van de wet dat gedrag tijdens de hele detentie telt is vertaald in een beleidskader met een percentagesysteem, dat telt vanaf het begin van de detentie. Volgens DJI'ers is een onbedoeld effect dat gedetineerden die aan het begin van hun detentie (meerdere malen) ongewenst gedrag vertonen, een percentage bereiken waardoor ze op zeker moment per definitie nooit meer het streefpercentage voor gedrag kunnen bereiken dat nodig is om voor vrijheden in aanmerking te komen. Volgens DJI-medewerkers leidt dit er toe dat gevangenen afhaken, omdat de prikkel verdwijnt om goed gedrag te vertonen – daar is immers niets meer mee te bereiken.



“We missen een groep gedetineerden die op een gegeven moment nergens meer aan mee wil werken, en juist voor de samenleving een risico vormen of zorgen voor overlast”

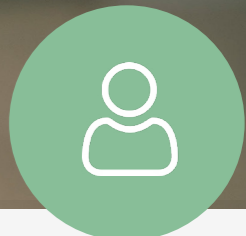
- Deelnemer dialoogsessie

Door het vervallen van de arbeidsplicht is de gedetineerde in de P.I. minder in beeld

Omdat gedetineerden niet langer verplicht zijn om mee te doen aan arbeid, is het mogelijk dat gedetineerden (veel) meer tijd in de cel spenderen. Dat kan tot het onbedoelde effect leiden dat sommige gedetineerden buiten beeld raken en hun gedrag minder goed kan worden gemonitord. Dit levert ook risico's op voor de re-integratie in de samenleving.

De nieuwe wet lijkt nadelig uit te werken voor zelfmelders

Een doelgroep voor wie de nieuwe wet hard lijkt uit te pakken, is de groep van zelfmelders die in een plusprogramma worden geplaatst. In eerdere wetgeving konden zelfmelders direct in een beperkt beveiligde inrichting geplaatst worden. Van daaruit was behoud van werk en baan mogelijk. Met de nieuwe wet zitten ze in ieder geval zes weken gesloten, zonder mogelijkheid op verlof. Het behoud van huisvesting en werk wordt daarmee bemoeilijkt. Daarmee kan voor deze groep onnodig extra leed worden veroorzaakt en kan dit de veilige terugkeer schaden.



Het lijkt erop dat gedetineerden, anders dan bedoeld, minder vaak een betalingsregeling treffen

CJIB-medewerkers signaleren dat minder gedetineerden een betalingsregeling treffen. Een mogelijke oorzaak hiervoor is het wegvallen van de arbeidsplicht. Betalingsbereidheid wordt niet direct meegewogen in het beoordelen van het gedrag, alleen indirect als onderdeel van het D&R-plan – waarbij het werken aan dit plan wel wordt beoordeeld. Dit onderdeel van het gedrag van de gedetineerde blijft daardoor vaak onderbelicht in het toekennen van vrijheden.

Er lijkt sprake van onderbezetting van de BBA als gevolg van nieuwe plaatsingscriteria

Met de invoering van de wet is detentiefasering afgebouwd: ZBBI en BBI ((Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichtingen) bestaan niet langer. Er is alleen nog plaatsing op de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) mogelijk. Volgens DJI-medewerkers zijn de criteria om in aanmerking te komen voor plaatsing in de BBA zo dat er onbedoeld maar weinig gedetineerden hiervoor in aanmerking komen. BBA-afdelingen zijn hierdoor onderbezet. Dit betekent dat minder gedetineerden gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om onder begeleiding te werken aan re-integratie, en er groepen mogelijk in een hoger beveiligingsniveau dan nodig verblijven.

Aangescherpte toelatingscriteria voor BBA

Gerelateerd hieraan kwamen ook signalen naar boven dat gedetineerden die niet in staat zijn om te werken werden geraakt door de nieuwe wet. Het gaat dan bijvoorbeeld om gedetineerden die de pensioenleeftijd hebben bereikt of die arbeidsongeschikt zijn. Zij hadden geen mogelijkheid om door te stromen naar de BBA, omdat de toegangseis daarvoor was dat gedetineerden moesten werken. De toelatingscriteria zijn echter inmiddels verruimd¹, waardoor ook gedetineerden met een zinvolle dagbesteding in kunnen stromen naar de BBA.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/26/tk-5e-voortgangsbrief-recht-doen-kansen-bieden>, p. 5.

**Hoe pakt de wet uit
voor de uitvoering?**



Hoe pakt de wet uit voor de uitvoering?

De belangrijkste signalen van onbedoelde effecten en onvoorziene knelpunten die tijdens de dialoogsessie zijn genoemd zijn hieronder samengevat.

1. Algemeen

De wet is onder hoge druk geïmplementeerd. Mede daarom is er nog niet voldaan aan alle randvoorwaarden om de nieuwe wet goed uit te kunnen voeren

De wet heeft gezorgd voor grote veranderingen in de manier waarop straffen worden uitgevoerd. Voor gedetineerden, maar ook voor uitvoerende partijen is er veel veranderd. Uitvoerders hebben de nieuwe wet in korte tijd moeten implementeren, terwijl er ook al veel andere (verander)opgaven in de keten lagen.² Er is door veel mensen hard gewerkt aan de implementatie, en er gaat dan ook al veel goed. Maar de uitvoering ervaart nog de nodige knelpunten en uitdagingen in de uitvoering van de wet. Zo komt geregeld het signaal naar boven dat er verschillen bestaan in de manier waarop verschillende PI's de wet in de praktijk brengen. In algemene zin ervaart de uitvoering niet altijd voldoende toegerust te zijn om de nieuwe wet goed in de praktijk te brengen. Het gaat daarbij niet om inherente consequenties van de wet, maar wel om knelpunten rond randvoorwaarden om de wet goed uit te kunnen voeren (en dus de werking van de wet).

² De implementatie en uitvoering van de wet moet ook gezien worden in wat in de 'Stand van de uitvoering' in bredere zin is weergegeven over hoe het DJI vergaat bij het uitvoeren van haar opgave. Zie [hier](#).

Het gaat daarbij vooral om:

- De nieuwe wet vraagt van DJI'ers een andere manier van werken en kijken (bijvoorbeeld op het gebied van gedrag en persoonsgericht werken). Het gevoel bestaat dat nog niet alle DJI'ers in staat zijn om goed mee te draaien in deze manier van werken, en dat er meer investeringen nodig zijn in opleiding, bijscholing en intervisie van DJI-collega's. Ook wordt gesignaleerd dat nog niet alle DJI'ers voldoende op de hoogte zijn van alle veranderingen en nieuwe regels (waaronder het overgangsrecht), waardoor gedetineerden nog niet altijd (in één keer) de juiste informatie krijgen over bijvoorbeeld de voorwaarden voor verlof of detentiefasering.
- De IT-mogelijkheden ondersteunen nog onvoldoende wat er wordt gevraagd van de uitvoering. Zo voldoet bijvoorbeeld het rekensysteem voor de berekening van termijnen voor detentiefasering en v.i niet, waardoor er handmatig rekenwerk nodig is. Ook is behoefte aan één integraal systeem voor alle ketenpartners waarin informatie over gedetineerden te vinden is.
- DJI-medewerkers ervaren op onderdelen een gebrek aan (wettelijke) kaders en houvast om taken goed uit te kunnen voeren.



“Zorg dat de informatie vanuit de keten (politie, OM & reclassering) in één systeem zichtbaar is, zodat het dossier voor iedereen uit de keten te raadplegen is”

- Deelnemer dialoogsessie



De wet stelt hogere eisen aan de uitvoering en zorgt voor taakverzwaring. Dat maakt het lastig om de wet volgens de bedoeling in de praktijk te brengen.

Een knelpunt dat DJI'ers ervaren bij de uitvoering van de wet is dat de nieuwe wet extra werk oplevert en nieuwe eisen stelt aan benodigde kwalificaties van personeel. Medewerkers moeten aanvullende inspanningen leveren als gevolg van het meer persoonsgericht en trajectmatig werken aan terugkeer in de samenleving, het intensiever samenwerken met ketenpartners en het meer gestructureerd monitoren van gedrag (en dat vertalen in goed gemotiveerde beschikkingen). Kwalitatief goede uitvoering is, zeker op dat laatste punt, noodzakelijk omdat het toekennen van vrijheden op de door DJI opgestelde gedragsbeschikkingen wordt gebaseerd. Dit stelt hoge eisen aan de uitvoering: het intensiever afwegen van verschillende aspecten maakt het toekennen van vrijheden complex en vraagt veel van de kennis en vaardigheden van DJI'ers. DJI'ers ervaren een discrepantie tussen wat de wet van de uitvoering vraagt en wat professionals zich in korte tijd eigen kunnen maken met beperkte middelen



“De implementatie van de wet is te snel gegaan. Hierdoor waren verschillende disciplines niet op vlieghoogte vwb kennis en kunde. Hier kan en mag meer op geïnvesteerd worden. En dat kost tijd.”

- Deelnemer dialoogsessie

Het is voor DJI'ers moeilijk om recht te doen aan alle uitgangspunten van de wet, die op gespannen voet met elkaar staan

De visie waarop de wet is gebaseerd kent drie uitgangspunten: 'straf is straf', 'gedrag telt' en 'veilige terugkeer'. DJI-medewerkers ervaren dat door het uitgangspunt van 'straf is straf' en het zwaarder laten meewegen van gedrag de veilige terugkeer van gedetineerden in de samenleving in het gedrang kan komen.

De soms tegengestelde uitgangspunten in wetgeving maken het beleid complex en lastig uitvoerbaar, ook omdat een persoonlijke benadering wordt nagestreefd en het de bedoeling is dat voor elke gedetineerde maatwerk wordt toegepast. Daarbij ervaren DJI'ers dat de striktere kaders rondom het meewegen van gedrag (zie ook verderop) het maken van een op het individu toegesneden belangenafweging tussen gedrag en het werken aan re-integratie lastiger maken.



2. Gedrag

DJI'ers hebben moeite met het zwart-witonderscheid tussen gewenst en ongewenst gedrag

Het onderscheid tussen 'groen', 'oranje' en 'rood' gedrag, is met de invoering van de Wet S en B vervangen door een tweedeling in 'gewenst' en 'ongewenst' gedrag: de tussencategorie is verdwenen. Bepaalde gedragingen worden gecategoriseerd als ontoelaatbaar. Dit leidt direct tot degradatie naar het basisprogramma danwel uitsluiting van promotie voor een minimale periode van zes weken. Medewerkers geven aan dat ze deze werkwijze in de praktijk soms lastig uitlegbaar vinden, en dat het geen recht doet aan de werkelijkheid met alle grijstinten die daarin bestaan. Een vaak genoemd voorbeeld is drugsgebruik dat als ontoelaatbaar gedrag wordt beschouwd, terwijl terugval kenmerkend is voor een verslaving. De wet veronderstelt dat gedrag lineair en objectiveerbaar is: professionals zien dat dit in de praktijk anders uitpakt.



“Het grijze gebied valt door deze wet grotendeels weg, waardoor maatwerk leveren op veel gebieden moeilijker is.”

- Deelnemer dialoogsessie

Er is behoefte aan meer ruimte bij het monitoren van gedrag tijdens de hele detentie

In de nieuwe wet speelt het gedrag van gedetineerden tijdens de gehele detentie een grotere rol, waar er voorheen vooral naar recent gedrag werd gekeken (bij o.a. het toekennen van vrijheden). Om deze optelsom van gedrag te kunnen maken, schrijft de wet voor dat DJI iedere zes weken zogenaamde gedragsbeschikkingen af moet geven. DJI'ers geven aan dat ze op dit punt behoefte hebben aan ruimte om te kunnen differentiëren tussen kort- en langgestraften. De frequentie voor het afgeven van gedragsbeschikkingen ligt nu even hoog voor kort- en langdurende detentie. Ook voor bijvoorbeeld langzittende gedetineerden in een plusprogramma, moet DJI op grond van de wet elke 6 weken een beschikking opstellen. Hier lijken de administratieve lasten niet in verhouding tot de baten te staan.



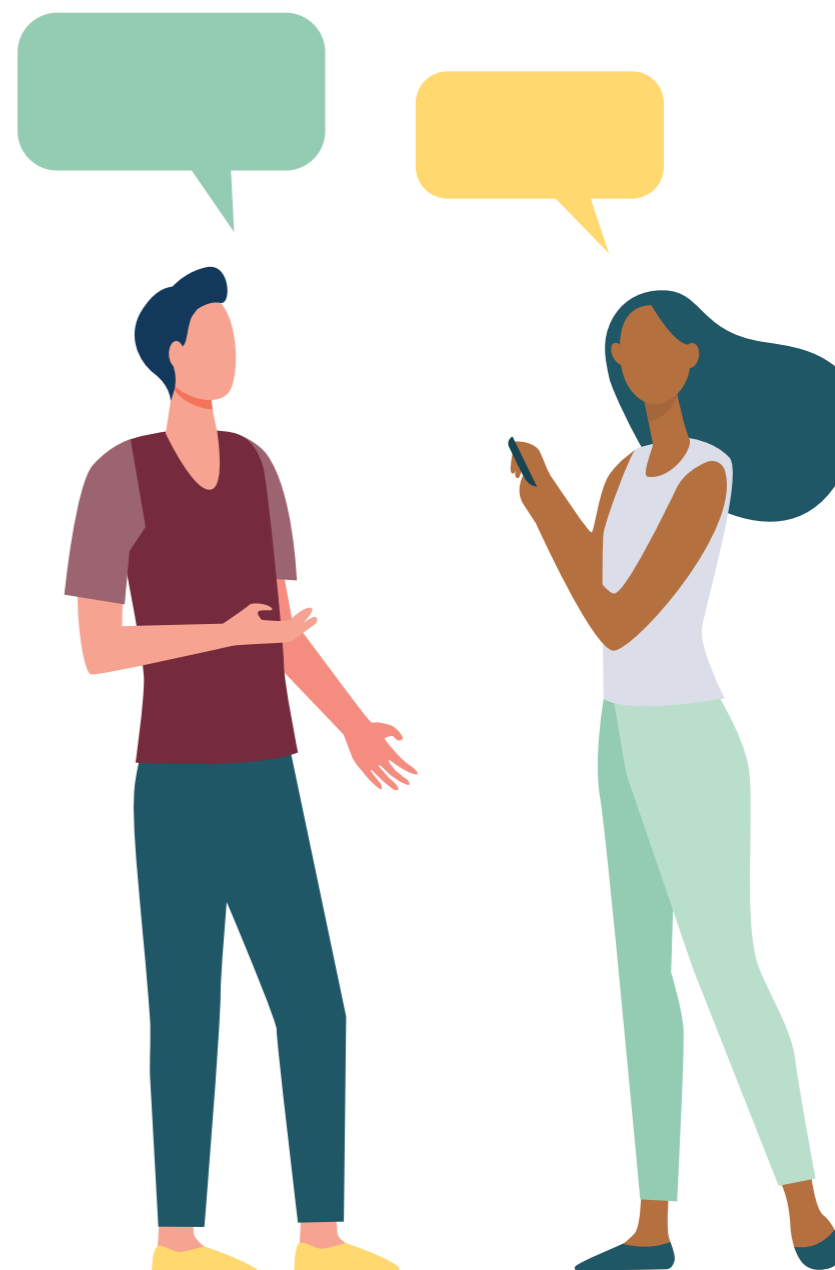
3. Verlof

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

DJI'ers signaleren dat er mogelijk meer vanzelfsprekend dan door de wetgever bedoeld een beroep wordt gedaan op de verlofgrond 'sociaal netwerk'. Er is geen duidelijk kader voor het besluiten over verlofaanvragen in het kader van dit re-integratiedoel. Medewerkers ervaren door het ontbreken van dit kader weinig houvast om aanvragen voor verlof op grond van het re-integratiedoel 'sociaal netwerk' af te wijzen. Ook speelt mee dat professionals aangeven niet goed toegerust te zijn om besluiten op de juiste wijze te onderbouwen, zodat zij stand houden.

Er wordt benoemd dat de RSJ de toetsing van deze verlofgrond meer in het voordeel van de gedetineerde heeft uitgelegd dan DJI. Deze interpretatie van de RSJ draagt er, in combinatie met het gebrek aan kaders in de wet- en regelgeving, aan bij dat DJI'ers moeite ervaren om verlofaanvragen op deze grond af te wijzen, ook als zij er op basis van hun professionaliteit wel van overtuigd zijn dat een verlof niet opportuun is.

Gevolg hiervan is dat professionals de indruk hebben dat er gedetineerden zijn die te vanzelfsprekend verlof krijgen. Dit lijkt niet in lijn met de uitgangspunten van 'straf is straf' en het idee dat vrijheden gekoppeld moeten zijn aan duidelijke re-integratiedoelen. Bovendien zorgt dit voor verschillen tussen gedetineerden en daarmee rechtsongelijkheid. Ook vanuit gedetineerden komt het signaal dat er sprake is van veel onduidelijkheid over aanvraag en toekenning van verlof op grond van 'sociaal netwerk'.





De toename van het aantal verlofaanvragen zorgt voor een grote druk op de keten.

Er is geen limiet op het aantal verzoeken voor kortdurend re-integratieverlof dat gedetineerden in mogen dienen. Dat heeft volgens DJJ'ers geleid tot een onvoorziene toename in verlofaanvragen, die veel administratieve last oplevert voor casemanagers en selectiefunctionarissen. Een vermoedelijke oorzaak is dat gedetineerden vaak een beroep doen op het verlofdoel van 'sociaal netwerk' (zie vorige pagina). De toename van aanvragen zorgt er ook voor dat er sprake is van lange doorlooptijden voor besluiten over verlof. Met name bij de selectiefunctionaris lijkt dit het geval. Door het grote aantal verlofaanvragen en het ontbreken van wettelijke termijnen voor het afhandelen van verlofaanvragen moeten gedetineerden lang wachten op beslissingen op hun verlofaanvragen.



“Het is een helpende wet, maar er wordt te beperkt gewerkt met maximalen op termijnen en aantallen verlofaanvragen.”

- Deelnemer dialoogsessie

Er bestaat onduidelijkheid over de checks-and-balances in de verlofprocedure

Zowel voor gedetineerden als DJJ'ers is onduidelijk of de wet de checks-and-balances voor de toetsing van verloven door zowel de VD als de selectiefunctionaris (SF) in alle gevallen voorschrijft, of dat de wet zo door P.I.'s wordt geïnterpreteerd. Er lijkt hierin verschil te bestaan tussen P.I.'s. Er is discussie over nut en noodzaak van de check-and-balances bij iedere verlofaanvraag.



Het grotere belang van de beoordeling van gedrag voor de toekenning van vrijheden kan voor professionals leiden tot gevoel van onveiligheid

De toekenning van vrijheden aan gedetineerden is sterker afhankelijk van de beoordeling van gedrag door DJI'ers. Professionals in de P.I.'s die hiervoor verantwoordelijk zijn, signaleren het knelpunt dat dit lastige situaties op kan leveren in de verhouding tot gedetineerden. Medewerkers kunnen soms terughoudend zijn om te rapporteren over het gedrag omdat dit kan leiden tot een spanningsvolle relatie of zelfs confrontatie met de gedetineerde.

Het is voor DJI moeilijk uitvoerbaar om gedrag tijdens verloven te beoordelen

De wet zet in op het intensiever monitoren van gedrag. In dat kader vraagt de wet om het verloop van elk verlof te evalueren en dit mee te nemen in een volgende verlofaanvraag. In de praktijk ontbreken hiervoor volgens professionals de mogelijkheden. Zij geven aan dat er weinig tot geen zicht is op het gedrag van een gedetineerde tijdens zijn verlof. Alleen wanneer er zich (serieuze) incidenten voordoen, komt deze informatie terecht bij DJI. Professionals signaleren dat ze moeilijk kunnen beoordelen hoe het gedrag van de gedetineerde in algemene zin was tijdens verlof. Er zijn weliswaar casemanagers die contact zoeken met bijvoorbeeld het netwerk waar de gedetineerde op bezoek is geweest, of met een ketenpartner zoals de gemeente. Dit vraagt echter om substantiële extra inspanningen, waarvoor doorgaans niet of nauwelijks tijd is.

4. Voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.)

In het v.i.-proces kan DJI nog niet altijd voorzien in de informatiebehoefte van het OM

In het v.i.-proces geven in ieder geval DJI en de Reclassering een advies aan het OM, als input voor de beslissing van het OM over voorwaardelijke invrijheidsstelling. Uit het advies van DJI moet de "bijzondere geschiktheid" blijken van de gedetineerde om in de samenleving terug te keren. OM'ers signaleren het knelpunt dat tot op heden de adviezen van DJI veelal niet van voldoende kwaliteit zijn om dit besluit op te kunnen baseren. De rapportages van DJI geven te beperkt inzage in het vertoonde gedrag van gedetineerden tijdens detentie, en het is niet altijd duidelijk welk advies er volgt uit de registraties van DJI. DJI'ers geven aan dat in sommige zaken de tijd voor het opstellen van een goed advies ontbreekt, omdat gedetineerden bij het onherroepelijk worden van hun vonnis vaak vlak voor hun v.i.-datum zitten of deze al zijn gepasseerd.



Er is behoefte aan een meer trajectmatige benadering van detentiefasering en v.i.

De wetgever heeft ervoor gekozen de verantwoordelijkheid voor toekenning van vrijheden tijdens detentie bij DJI of bij de minister (in de persoon van de selectiefunctionaris) te leggen en de verantwoordelijkheid voor v.i. bij het OM. Ketenpartners signaleren dat dit tot beleidsverschillen leidt: zo is het mogelijk dat bij verloven (door DJI toegekend) minder strenge voorwaarden gelden maar bij v.i. (besluit door OM) juist weer strengere voorwaarden gelden. Daardoor ervaren zij niet altijd één logische lijn van detentiefasering tot terugkeer. Ook wordt gesignaleerd dat in de advisering en besluitvorming over v.i. er verschillende stijlen en benaderingswijzen lijken te bestaan tussen DJI, reclassering en OM als het gaat om de toepassing van de wettelijke criteria. Sommige professionals uiten de behoefte om meer vanuit één gedeelde interpretatie van de wet te opereren. Anderen wijzen erop dat de criteria weliswaar overeenkomen, maar dat zij worden toegepast in een andere context. Volgens hen vraagt het verlenen van v.i. – iemand toestaan de laatste twee jaar van zijn straf in de maatschappij door te brengen – om een andere toets dan het toekennen van een bepaalde vrijheid of tijdelijk verlov.

Het ontbreken van overgangsrecht zorgt voor complexiteit in de uitvoering

Door het ontbreken van overgangsrecht bestaan twee verschillende v.i.-regelingen en -procedures naast elkaar. Deze situatie kan nog lange tijd voortbestaan omdat gedetineerden die in het oude regime zijn veroordeeld voor een lange straf over 15 tot 20 jaar nog in aanmerking komen voor v.i. onder de oude wet. Al die tijd zullen ketenpartners (DJI, OM, CJIB, Rechtspraak) dus twee regimes naast elkaar moeten blijven hanteren. Er wordt gesignaleerd dat de benodigde expertise en ervaring om de oude v.i.-regeling toe te kunnen passen in de toekomst verdwenen zal zijn. Dit is een risico voor de kwaliteit van de uitvoering. Deelnemers geven aan dat het in ieder geval wenselijk zou zijn om het werkproces van ketenpartners zoveel mogelijk te uniformeren voor veroordeelden in het oude en nieuwe regime. Zo hoeven er niet tot in lengte van jaren twee werkprocessen naast elkaar te bestaan, met alle onduidelijkheden van dien. Uiteraard dienen de materiële normen (o.a.: termijnen voor v.i.) gelijk te blijven omdat maximering van de v.i. tot twee jaar onder de oude wet wel voor een strafverzwaring zou zorgen.



De groep 'vrijevoeters' is pas later in het implementatieproces onderkend, met extra werklast voor het OM als gevolg

'Vrijevoeters' zijn gedetineerden van wie de voorlopige hechtenis door de rechter is geschorst of opgeheven. Deze situatie doet zich met name voor bij zaken waarin verdachten nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld maar wel al lang in voorlopige hechtenis hebben gezeten. Zij komen door de schorsing of opheffing van hun voorlopige hechtenis op vrije voeten. Voorheen ontstond het recht op v.i. van rechtswege op het moment van onherroepelijk worden. Nu moet het OM bij het onherroepelijk worden een besluit nemen over het verlenen van v.i. Het is een uitdaging voor het OM om deze besluiten te nemen, want deze groep is al uit detentie en vaak niet meer goed 'in beeld' bij justitie. OM'ers signaleren dat deze groep groot is en voor een forse extra werklast zorgt. Ook geven ze aan dat het bestaan van deze groep pas op een later moment in het implementatieproces van de wet is onderkend, waardoor incidentele financiering beschikbaar is gesteld, terwijl het OM structurele financiering nodig heeft om deze blijvende zaakstroom af te kunnen doen.

Het niet kunnen wijzigen van de executievolgorde van straffen zorgt voor problemen in de tenuitvoerlegging

Als een gedetineerde een v.i.-waardige gevangenisstraf ondergaat, is het mogelijk dat hij of zij daarna ook een of meerdere niet v.i.-waardige straffen moet ondergaan (bijvoorbeeld vervangende hechtenis). Dat betekent dat de gedetineerde nog niet vrij kan komen op de berekende v.i.-datum. In de nieuwe wet moet het OM altijd een beslissing nemen over het verlenen van v.i. Dit is lastig als de niet v.i.-waardige titels tezamen meer dan drie maanden bedragen. Het is voor de reclassering en DJI dan moeilijk om een concreet advies te geven over de geschiktheid van een gedetineerde om voorwaardelijk vrij te komen, met name omdat nog niet alles geregeld is voor na de detentieperiode (bv huisvesting – omdat de gedetineerde nog een tijd vast zit). Dat zorgt er vervolgens voor dat het voor het OM lastig is om een beslissing te nemen over invrijheidstelling. Het wijzigen van de executievolgorde zou in deze gevallen uitkomst bieden. De v.i.-waardige straf kan dan als laatste worden geëxecuteerd. De bevoegdheid tot het wijzigen van de executievolgorde ligt bij de minister (het CJIB). In aanloop naar de invoering van de wet hebben het CJIB, OM en DJI afspraken gemaakt over het incidenteel wijzigen van de executievolgorde. Helaas is deze werkwijze niet uitvoerbaar omdat de systemen van DJI vaak geen mogelijkheid bieden om de executievolgorde om te draaien. Het OM signaleert daarnaast dat het niet wijzigen van de executievolgorde er soms toe leidt dat een gedetineerde langer vast zit dan feitelijk noodzakelijk omdat niet wordt voldaan aan de eisen van artikel 6.2.6 onder b Sv (aaneensluitende tenuitvoerlegging voor de berekening van v.i.).

De belangrijkste veranderingen van de wet



De belangrijkste veranderingen van de wet

1. Straf is straf

Hoofddoelen

- **Het daadwerkelijk ondergaan van de opgelegde straf in de PI.** Het streven is dat gedetineerden met een meerjarige gevangenisstraf de aan hen opgelegde straf meer dan voorheen binnen de PI, en niet daarbuiten, doorbrengen
- **Een verscherpte belangenafweging voor de toekenning van vrijheden tijdens detentie.** De afweging rond het verlenen van interne en externe vrijheden is aangescherpt. Vrijheden zijn verbonden aan re-integratiedoelen en worden getoetst aan de hand van drie criteria. De toets op toekenning van vrijheden is strenger, voornamelijk als het gaat om vertoond gedrag.



Maatregelen

- De periode van voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) wordt gemaximeerd op 2 jaar.
- V.i. wordt alleen nog verleend op basis van een individuele afweging en beoordeling, niet langer van rechtswege (automatisch).
- Het OM beslist over verlening, invulling en herroeping van de v.i.
- Regels rond het Penitentiair Programma zijn aangescherpt (o.a. alleen voor straffen van korter dan een jaar – niet langer mogelijk om PP en v.i. te ‘stapelen’; criteria gelijkgesteld aan v.i.)
- De (Z)BBI's worden opgeheven en daarmee ook het regimesverbonden verlof. BBA's zijn ingesteld, maar er gelden specifieke criteria om in aanmerking te komen voor plaatsing op de BBA.



2. Gedrag telt

Hoofddoelen

- **Merkbare sancties.** Bij ongewenst of ontoelaatbaar gedrag van gedetineerden heeft dat consequenties, zoals het niet-verkrijgen of verliezen van vrijheden.
- **Verdiende beloningen.** Naast het ontbreken van ongewenst gedrag wordt het tonen van goed of constructief gedrag doorslaggevend voor het verlenen van vrijheden.



Maatregelen

- Meer aandacht voor monitoring van gedrag tijdens de hele detentie. Gedrag is de basis voor toekenning vrijheden. Beoordelingskader voor gedrag is aangescherpt.
- Versterken systeem promoveren en degraderen. Dit geeft kaders voor het al dan niet kunnen doorgroeien binnen verschillende programma's (basis- en plus) met toenemende vrijheden, afhankelijk van gedrag.
- Aanpassing van de verlofregeling. Gedetineerden komen alleen in aanmerking bij goed gedrag. Verlof wordt meer persoonsgericht en is gekoppeld aan re-integratiedoelen.
- Bij de toekenning van vrijheden wordt getoetst op drie criteria: 1) gedrag van de gedetineerde; 2) een risicobeoordeling en 3) de belangen van slachtoffers en nabestaanden.
- Veranderingen in het dagprogramma: niet langer een arbeidsplicht, maar ook geen -recht.

3. Veilige terugkeer

Hoofddoelen

- **Extra inzet op de randvoorwaarden voor veilige terugkeer.** Van gedetineerden wordt verwacht dat zij gedurende de hele detentieperiode actiever werken aan hun terugkeer, zowel zelfstandig als met ondersteuning. In de praktische invulling van detentie is meer oog voor de overgang van binnen naar buiten.
- **Een betere samenwerking met ketenpartners.** Lokale partners worden vroegtijdig in het detentieproces betrokken bij trajecten, om vanaf het begin ondersteuning te bieden en samenwerking te vergemakkelijken.



Maatregelen

- Aanscherping detentie en re-integratieplan (D&R-plan). Dit plan biedt de mogelijkheid gedetineerden zelf (mede)verantwoordelijk te maken voor het werken aan een geslaagde re-integratie.
- Verbeteren screening van gedetineerden en voegtijdig betrekken van ketenpartners hierbij. Met de screening wordt een beeld gevormd van de mate waarin aan de basisvoorwaarden voor re-integratie wordt voldaan.
- Versterken van de ketensamenwerking. Het onderling delen van informatie wordt makkelijker, en ketenpartners krijgen meer toegang tot de p.i. om de gedetineerde beter te kunnen helpen. Ook zijn ketenpartners verplicht om gegevens uit te wisselen als er een risico is dat een gedetineerde een ernstig misdrijf zal begaan.

Verantwoording

Dit verslag is gebaseerd op de input van deelnemers aan een dialoogsessie die op 12 juni 2023 is georganiseerd. Met de deelnemers aan de dialoogsessie is gesproken over de knelpunten die zij ervaren als gevolg van de nieuwe wet en de onbedoelde effecten die zij in de uitvoeringspraktijk waarnemen. In dit verslag hebben we de inbreng van deelnemers aan de dialoogsessie zo nauwgezet mogelijk geclusterd in een aantal rode draden.

In totaal hebben 70 personen aan de dialoogsessie deelgenomen. Voor een belangrijk deel zijn zij werkzaam bij DJI: vertegenwoordigers van 6 penitentiaire inrichtingen en van het hoofdkantoor van DJI namen deel aan de sessie. Ook andere uitvoerders en ketenpartners waren vertegenwoordigd: CJIB, Reclassering, gemeenten, RSJ en Justid. Met vertegenwoordigers van het OM is om agendatechnische redenen een separate sessie georganiseerd. Ook is er een gesprek georganiseerd met vertegenwoordigers van een gedetineerdencommissie van een PI, om ook ruimte te bieden aan het perspectief van gedetineerden.

Opdrachtgever Ministerie van Justitie en Veiligheid

Onderzoeksteam David Schelfhout, Merel Frencken en Janneke Bok

