

Vergaderjaar 2019–2020

35 122

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID ¹

Vastgesteld 15 oktober 2019

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Wet straffen en beschermen. Dit wetsvoorstel dient bij te dragen aan het beter beschermen van de Nederlandse samenleving. De GroenLinks-fractie ziet in dit wetsvoorstel een aantal positieve elementen, zoals het vroeger begin van het resocialisatie- en re-integratietraject en het koppelen van verloven aan re-integratiedoelen. Dit zijn veranderingen die bijdragen aan het veiliger maken van onze samenleving. Ook zijn de leden positief over de vergrote aandacht voor slachtoffers en ook voor anderen, zoals voor kinderen van gedetineerden. De GroenLinks-fractie heeft ook enkele kritische vragen aan de regering.

Met belangstelling, maar ook met enige bezorgdheid hebben de leden van de **D66**-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven in algemene zin de doelstellingen van het wetsvoorstel, zijnde terugdringing van recidive na ommekomst van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, een persoonlijke benadering vanaf dag één

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Frentrop (FVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pieren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD)

van de gedetineerde om deze zo goed mogelijk op terugkeer in de samenleving voor te breiden, alsmede de versterking van de positie van de samenleving in het algemeen en slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder bij de beslissingen omtrent de tenuitvoerlegging van de straf. De bezorgdheid van deze leden ziet voornamelijk toe op de wijze waarop de voorstellen van de regering in de praktijk vorm zullen krijgen en of de doelstellingen die op papier overtuigen, daadwerkelijk realiseerbaar zijn.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet straffen en beschermen. De versterking van de positie van het slachtoffer wordt door deze leden ondersteund, hoewel nog verdere stappen kunnen worden gezet voor het slachtoffer ten aanzien van het verkrijgen van inzicht in het verloop van de detentie.² Deze leden zijn voorts van oordeel dat slachtoffers, samenleving en daders het best geholpen zijn met een detentiesysteem dat voor de dader naast leedtoevoeging door vrijheidsbeneming, ook en niet in de laatste plaats tracht te dienen tot het beperken van recidive tot een minimum door middel van resocialisatie. Het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel kent voor wat betreft dit laatste een aantal verbeteringen. Toch hebben deze leden juist op het punt van resocialisatie nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat strekt tot wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze leden hebben een aantal vragen over de samenhang en consistentie van het gehele stelsel en de mogelijkheden tot maatwerk voor gedetineerden met een licht verstandelijke beperking, psychische problemen, gedragsproblemen en/of een verslaving. Zij vinden het in het licht van gerechtigheid van groot belang dat een straf ten uitvoer wordt gelegd. Tegelijk komt een gedetineerde na het uitzitten van zijn straf ook weer terug in de samenleving en krijgt de gedetineerde een nieuwe kans. In veel gevallen is het dan van groot belang dat er een duidelijk begeleidend traject op maat is om recidive te voorkomen. Deze leden zouden het betreuren als het nieuwe stelsel onvoldoende ruimte geeft om de juist zo gewenste gedragsverandering te bewerkstelligen. Dat heeft ook ongewenste repercussies voor de veiligheid in de samenleving. Juist op dit punt hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie nog zorgen bij het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet straffen en beschermen en de uitvoerig gevoerde discussie hierover in de Tweede Kamer. Zij vinden het belangrijk dat er een einde komt aan het vrijwel automatisch toekennen van een (voorwaardelijke) strafkorting die kan oplopen tot tien jaar. Zij vinden dat het strafrecht dient uit te gaan van het gegeven dat een straf rechtvaardig, maar ook geloofwaardig is. Daarbij is het zeker ook van belang dat er veel aandacht is voor verantwoorde terugkeer in de samenleving. Daarom waarderen deze leden het voorliggende wetsvoorstel in beginsel positief. Wel hebben zij nog de nodige vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel.

2. Adviezen

De regeling en de praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: v.i.) zijn geëvalueerd. Uit het rapport van mei 2018 van de Erasmus Universiteit Rotterdam³ komt naar voren dat het wettelijk stelsel

² Zie hiervoor ook het advies van *Slachtofferhulp Nederland*, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 104.

en de praktijk adequaat zijn ingericht met het oog op de gestelde doelen van re-integratie en speciale preventie. De noodzaak van een stelselwijziging wordt door de regering gelegd in het ontbreken van maatschappelijk draagvlak voor het huidige stelsel, waardoor de geloofwaardigheid van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen onder druk staat. De **GroenLinks**-fractie vraagt waaruit blijkt dat dit maatschappelijk draagvlak ontbreekt? Waarop baseert de regering zich bij deze constatering? Is er onderzoek beschikbaar waaruit dit ontbreken van maatschappelijk draagvlak blijkt? Kan de regering dit toelichten, ook in het licht van de (kritische) adviezen van de geraadpleegde professionals die niet wijzen op het ontbreken van draagvlak.⁴

3. Uitgangspunten

De leden van de fractie van **ChristenUnie** merken op dat gedragsverandering en het opbrengen van de motivatie daartoe in veel gevallen heel veel tijd vraagt. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken bovendien op dat ook bij zware gewelds- en zedendelicten een veroordeelde op enig moment (na vele jaren) terug zal keren in de samenleving. Dat zal gepaard blijven gaan met begrijpelijke maatschappelijke onrust en in veel gevallen voor slachtoffers een moeilijk gegeven zijn en blijven. De leden van de fractie van de ChristenUnie hechten er juist daarom aan dat de regering duidelijk uitleg geeft over de inrichting van het stelsel en de maatregelen die in Nederland genomen worden om recidive te voorkomen. Zij vragen welke voornemens de regering in dit opzicht heeft.

4. Detentieverloop

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen het volgende. Wanneer is er sprake van gedrag dat «doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving» als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder a, van het wetsvoorstel? De regering heeft aangegeven dat het er in feite op neerkomt dat iemand zich van zijn beste kant laat zien en zich afhoudt van dingen die niet mogen en niet kunnen. Is dit aspect naar het oordeel van de regering voldoende objectiveerbaar?

Wat als iemand zich een enkele keer niet van zijn beste kant laat zien, of twee keer, maar verder wel? Wanneer slaat het oordeel om van positief naar negatief?

De leden van de GroenLinks-fractie stellen voorop dat zij het feit dat er in het wetsvoorstel rekening wordt gehouden met de belangen van slachtoffers zowel tijdens de detentie, als de v.i.-fase van harte ondersteunen. Zij hebben ook op dit punt evenwel een aantal vragen. In artikel 15, derde lid, onder c, van het wetsvoorstel worden de belangen van slachtoffers genoemd als één van de aspecten die moeten worden meegewogen bij de beslissing tot het al dan niet verlenen van v.i. De regering noemt in de memorie van toelichting dat dit ook aspecten betreft als gebiedsgeboden of contactverboden. Vallen dergelijke vrijheidsbeperkende maatregelen niet met name onder b van dit artikellid, daar waar het handelt over het beperken en beheersen van risico's? Zit hier niet een overlap? Op welke andere elementen van de belangen van het slachtoffer ziet het in dit artikellid bepaalde? En wie worden bedoeld met «andere relevante personen» in dit artikellid, naast de eventuele kinderen van gedetineerden (en getuigen) die de regering noemt? Graag een toelichting van de regering.

⁴ Bijlagen bij Kamerstukken II 2017/18, 35 122, nr. 3.

Blijkens de memorie van toelichting wordt bij de beslissing over het al dan niet verlenen van v.i. het slachtoffer in de gelegenheid gesteld zich (schriftelijk) uit te laten over de op te leggen bijzondere voorwaarden voor zover die zien op de bescherming van het slachtoffer. Bij een spreekrechtwaardig delict heeft het slachtoffer zich al mogen uitlaten over de strafmaat, zo merkt de GroenLinks-fractie op. Kan de regering aangeven of het slachtoffer in dit stadium het recht heeft zich expliciet uit te laten over de vraag of al dan niet v.i. wordt verleend? Kan de regering aangeven of gevoelens van onbehagen, onrecht en onbegrip van slachtoffers of nabestaanden over het feit dat een veroordeelde eerder dan na ommekomst van de gehele opgelegde gevangenisstraf vrijkomt («de veroordeelde krijgt twee jaar cadeau») al dan niet moeten worden meegenomen als het gaat om «de belangen van slachtoffers» als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder c van het wetsvoorstel? Is dit in de optiek van de regering een belang dat zal meewegen bij de beoordeling? Indien dit het geval is, schuilt hierin niet een gevaar dat het al dan niet verlenen van v.i. als retributie wordt ingezet?

In artikel 15, derde lid, onder c, van het wetsvoorstel wordt de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden genoemd als aspect dat meeweegt bij de beslissing om al dan niet v.i. te verlenen. Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie bergt dit het gevaar in zich dat mensen die die schadevergoeding wél kunnen betalen eerder aan dit vereiste kunnen hebben voldaan, dan zij die dat niet kunnen. De regering stelt in de memorie van toelichting dat het niet kunnen betalen in dit licht in beginsel geen reden mag zijn om geen externe vrijheden te verlenen. Wat bedoelt de regering met «in beginsel niet»? En hoe is dat bij artikel 15a, derde lid, onder 12, van het wetsvoorstel op grond waarvan de gehele of gedeeltelijke vergoeding van de schade als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd? Deze uitgangspunten werken een onrechtvaardige tweedeling in de hand. Hoe ziet de regering dit en hoe gaat hij dit ondervangen?

Het slachtoffer wordt altijd de gelegenheid gegeven zijn standpunt over een eventuele voorwaardelijke invrijheidsstelling van de gedetineerde te geven. Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) beslist (al dan niet na ontvangst van het advies van het adviescollege). Wat is de situatie als het slachtoffer niet wil dat aan de gedetineerde v.i. wordt verleend en het OM toch tot v.i. besluit? Kan het slachtoffer hiertegen een bezwaarschrift indienen, zo vragen de leden van de fractie van **D66**.

Artikel 15, derde lid, onder c, van het wetsvoorstel vermeld «. en andere relevante personen.» Kan de regering concrete voorbeelden geven van wie dat zouden kunnen zijn, zo vraagt de D66-fractie.

5. Aanvang detentie: opstellen detentie en re-integratieplan (D&R-plan)

Binnen het voorgenomen wetsvoorstel wordt getracht een meer persoonlijke aanpak te bewerkstelligen met betrekking tot het re-integratietraject van de gedetineerde. De insteek om tot een meer persoonlijke aanpak te komen onderschrijft de **GroenLinks**-fractie. De regering verwoordt dat binnen het D&R-plan meer aandacht zal worden geschonken aan de medische en psychische conditie van de gedetineerde en ook adequate hulp wordt geboden indien dat nodig is. De regering beschrijft ook dat de gedetineerde een mentor toegewezen krijgt die hem begeleidt. Kan de regering uiteenzetten wat ten opzichte van de huidige wetgeving de veranderingen zijn ten aanzien van het D&R-plan, behalve het stellen van een termijn van vier weken en het toevoegen van de zorgbehoefte van de

gedetineerde in het D&R-plan? Kan de regering uiteenzetten wat de geschatte intensivering van medische en psychische behandeling is binnen het persoonlijk D&R-plan? Is de aangestelde mentor geschoold om te werken met de diversiteit aan zorgbehoefte om zo ook de veiligheid te kunnen garanderen voor het behandelend personeel? Hebben de instellingen hier voldoende capaciteit voor gezien de nijpende tekorten waar de Algemene Rekenkamer in mei van dit jaar wederom aandacht voor vroeg?

Onder leiding van de directeur van de penitentiaire inrichting wordt snel na binnenkomst een risico-inschatting gemaakt door middel van een screening via de zogenoemde Inkomsten, Screening en Selectieprocedure (ISS). De leden van de fractie van **D66** vragen of er voldoende tijd beschikbaar is om dan al een gedegen inschatting te maken, en of er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is voor die fase van het proces en of de verwachting is dat de noodzakelijke gegevens van andere instanties dan al beschikbaar zijn. Zij vragen dit, omdat zij begrijpen dat deze inschatting de basis zal vormen voor het binnen vier weken na binnenkomst op te stellen D&R-plan.

Elke gedetineerde krijgt een mentor die de gedetineerde ondersteuning biedt in voorkomende gevallen en bij de uitwerking van het D&R-plan. Dat plan moet bijgehouden worden. Gegevens van de gemeente en de reclassering zullen verwerkt moeten worden. In hoeverre is er sprake van meer bureaucratiesing? Gaat dit ten koste van de daadwerkelijke contactmomenten met de gedetineerde, zo vraagt de D66-fractie.

De leden van de fractie van D66 hebben een vraag over de wettekst. In het beoogde artikel 18a, zesde lid, van de Penitentiaire beginselenwet wordt voorgesteld dat gegevens over het D&R-plan uitgewisseld gaan worden met het College van burgemeester en Wethouders. Maar in het beoogde artikel 18b, eerste lid, worden gegevens uitgewisseld met de burgemeester (en dus niet met het College van B&W) bij het risico van een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf. Waarom wordt dit onderscheid gemaakt?

6. Basisprogramma en plusprogramma

In de voorstellen nemen de vijf basisvoorwaarden voor een goede terugkeer in de samenleving een belangrijke plaats in. De regering onderscheidt: 1. werk/inkomen, 2. identiteitsbewijs, 3. zorg, 4. schuldhulpverlening en 5. onderdak. De leden van de **D66**-fractie onderschrijven deze voorwaarden, maar missen als volwaardige component «zingeving». Zingeving is immaterieel en ziet toe op het besef waarom de gedetineerde is wie hij is en hoe hij zich eventueel kan veranderen. Dit kan gunstig uitpakken ter voorkoming van recidive. Gesprekken met humanistische raadslieden of geestelijke raadslieden van diverse religieuze achtergronden zijn daarvoor van belang. De leden van de fractie van D66 vragen of naast de reguliere contacten tijdens de detentie, specifiek ook buiten de penitentiaire inrichting in het penitentiair programma, of in de voorwaarden voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling ruimte kan worden ingebouwd om aan dergelijke zingevingstrajecten aandacht te geven.

De leden van de fractie van D66 achten de aanwezigheid van voldoende arbeidsaanbod in alle penitentiaire inrichtingen (hierna: p.i.) van essentieel belang. In de voorgestelde tekst van artikel 47 van de Penitentiaire beginselenwet wordt gesproken van «in de inrichting beschikbare arbeid». Is arbeid in elke inrichting voldoende aanwezig? Wat voor soorten arbeid worden er aangeboden? Kunnen gedetineerden bepaalde arbeid

weigeren, bijvoorbeeld omdat het geestdodend is, zonder dat dit gedrag als niet-constructief wordt afgedaan? Wat is hun rechtspositie?

De **PvdA**-fractie vraagt op welke wijze wordt getracht verantwoordelijkheden van gedetineerden binnen en buiten de inrichting te behouden dan wel langzaam op te bouwen, ook in het begin van detentie en ook bij hen die als gevolg van niet willen of niet kunnen niet aan programma's mogen deelnemen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af op welke wijze herstelgerichte programma's (programma's waarbij partijen zelf de balans herstellen tussen dader, slachtoffer en samenleving) deel gaan, of blijven uitmaken van het nieuwe regime. Kan de regering een overzicht geven van de huidige programma's die in dit kader worden aangeboden en de ambities aangeven ten aanzien van deze programma's voor de toekomst?

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

De **D66**-fractie merkt op dat de regering stelt dat de drie soorten van verlof een positief effect zullen hebben op de daling van de recidivecijfers. Hoe wordt dat gemeten?

Als de motie-Groothuizen en Kuiken⁵ uitgevoerd wordt, is een intramurale voorbereiding voor langgestraften voorafgaand aan de v.i., in het kader van een langdurend voorbereidend verlof van 48 maanden mogelijk. Niet duidelijk, maar wel wenselijk volgens de **PvdA**-fractie is dat het aantal dagen dat hiervan buiten de inrichting mag worden doorgebracht eveneens met eenzelfde percentage zal worden verhoogd. Kan de regering aangeven hoe deze motie uitgevoerd gaat worden?

Kortdurend re-integratieverlof voor langgestraften (tot maximaal dertig jaar) en de mogelijkheid om hierbij extramuraal arbeid te verrichten is beperkt tot zes maanden voor het langdurend verlof, zo merken de leden van de fractie van de PvdA op. Is de regering bereid deze termijn te verlengen tot twaalf maanden gekoppeld aan de verlenging van de mogelijkheid van extramuraal arbeid van twaalf naar vierentwintig maanden voor die gevallen waar dit aangewezen lijkt?

8. Voorwaardelijke invrijheidsstelling (straffen van langer dan een jaar)

Zoals door de Afdeling advisering van de Raad van State aan de orde gesteld, doet een maximum v.i.-termijn van twee jaar mogelijk af aan een betekenisvol re-integratietraject van (met name langgestrafte) gedetineerden. Het is van groot belang dat juist de zwaarste categorie veroordeelden adequaat wordt voorbereid op een terugkeer in de samenleving. De VVD vraagt de regering hoe zij in dat verband zal waarborgen dat langdurig gedetineerden al tijdens detentie adequaat worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving? Hoe is dat geborgd voor gedetineerden die niet in aanmerking komen voor vervroegde invrijheidsstelling?

Wat betekenen de aanpassingen voor de rol van gemeenten, slachtoffers en begeleidingsinstanties, waaronder de reclassering, met betrekking tot de re-integratie, zo vraagt de **CDA**-fractie.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 26.

De regering geeft in de memorie van toelichting als één van de redenen om de v.i.-periode te beperken tot twee jaar aan dat uit onderzoek blijkt dat de intensiteit van het toezicht in de tijd afneemt. De vraag is of dat niet juist een belangrijk (en onmisbaar) element is, om een geleidelijke terugkeer in de maatschappij te bewerkstelligen en een veroordeelde steeds meer los te laten. Wordt hierin met een v.i.-periode van twee jaar wel voorzien? De regering stelt dat de Wet langdurig toezicht ertoe kan leiden dat er ook onder het nieuwe systeem langdurig toezicht zal zijn. Ten eerste geldt die wet (het steeds opnieuw kunnen verlengen) ten aanzien van een beperkt aantal strafbare feiten en ten tweede is het opleggen van langdurig toezicht steeds weer afhankelijk van een beslissing van de rechter. Geeft het huidige systeem in dat opzicht niet meer zekerheid nu de v.i. al bij het opleggen van het vonnis gefixeerd is op een derde en in die zin toezicht niet afhankelijk is van een afzonderlijke rechterlijke beslissing waarbij telkenmale verlenging (op grond van de Wet langdurig toezicht) slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk is? De leden van de fractie van **GroenLinks** ontvangen graag een reactie van de regering.

De regering geeft aan dat zij niet verwacht dat veroordeelden ervoor zullen kiezen de maximale v.i.-termijn van twee jaar uit te zitten en zo zonder begeleiding terugkeren in de maatschappij. De GroenLinks-fractie vraagt zich af waarop de regering zich hierbij baseert? Is hier onderzoek naar gedaan? Zo ja, wat blijkt uit dat onderzoek?

Met de onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam wijzen de leden van de fractie van GroenLinks op de gedragsbeïnvloedende werking van de v.i. Het strafrestant van de v.i. kan bij herroeping van de v.i. alsnog ten uitvoer worden gelegd. Dit heeft een gedragsbeïnvloedende werking; deze dreiging geldt als een prikkel voor het naleven van de aan de v.i. verbonden voorwaarden. Die mogelijkheid kan ook voor slachtoffers van belang zijn, met name als het gaat om mogelijke voorwaarden als een contactverbod en een locatieverbod. De praktijk wijst ook uit dat dergelijke voorwaarden regelmatig in het belang van het slachtoffer worden gesteld. De gedragsbeïnvloedende werking van de v.i. is bij een maximering van twee jaar een stuk geringer dan onder het huidige stelsel. Heeft de regering zich er rekenschap van gegeven wat dat voor gevolgen kan hebben voor mogelijke recidive en voor de positie van slachtoffers? Zo ja, op welke wijze en waaruit blijkt dat?

De beslismacht ten aanzien van het al dan niet verlenen van v.i. ligt in het wetsvoorstel bij het OM. Voor de rechter resteert slechts een marginale toets. In de memorie van toelichting onderbouwt de regering deze keuze door te stellen dat het OM ervaring heeft met het nemen van beslissingen over de v.i. omdat zij in het huidige stelsel beslist over het al dan niet doen van een vordering tot uitstel of achterwege blijven van v.i. bij de rechter. Op basis van de cijfers uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit – die de regering ook aanhaalt in de memorie van toelichting – moet worden geconstateerd dat in de periode 2012–2016 van de ingediende vorderingen tot uitstel v.i. 26–42% gedeeltelijk is toegewezen, 20–26% is afgewezen en 2–8% niet ontvankelijk is verklaard. Ten aanzien van de ingediende vorderingen tot achterwege blijven v.i. is 12–24% afgewezen, 15–26% gedeeltelijk afgewezen (uitgesteld in plaats van achterwege gebleven) en 3–8% niet ontvankelijk verklaard.⁶ Uit deze cijfers blijkt naar het oordeel van de leden van GroenLinks dat de rechter een belangrijke rol heeft in het corrigeren van beslissingen van het OM. Is de regering dit met de leden van GroenLinks eens? En zo ja, zijn de rechten van veroordeelden in het licht van deze cijfers voldoende gewaarborgd nu de beslissing omtrent het verlenen van v.i. bij het OM wordt neergelegd en aan de rechter slechts een marginale toets toekomt?

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 23.

De regering verwijst op dit punt naar de regeling van de taakstraf waarin is voorzien in de beslissing van het OM tot toepassing van vervangende hechtenis indien een taakstraf niet of niet naar behoren is verricht (artikel 22g Wetboek van Strafrecht). Het verschil is echter dat de rechter in die situatie de beslissing van het OM tot omzetting van de taakstraf vol kan toetsen en die beslissing kan wijzigen of geheel ongedaan maken, hetgeen in de praktijk ook veelvuldig gebeurt.⁷ Is het niet vreemd dat deze volwaardige toets wel bestaat als het gaat om de omzetting van de taakstraf naar vervangende hechtenis en niet als het gaat om het al dan niet verlenen van v.i., een over het algemeen veel ingrijpender beslissing gelet op de mogelijk lange duur? En hoe ziet de regering dit als het gaat om de wetssystematiek, zo vragen de leden van GroenLinks.

Kan de regering aangeven waar er elders in het huidige Wetboek van Strafrecht en aanverwante wetgeving sprake is van een marginale toets door de rechter? Vooruitlopend op het antwoord op de vorige vraag: Het Wetboek van Strafrecht kent in artikel 381a, vijfde lid, de figuur van de marginale toets door de rechter, zo merkt de GroenLinks-fractie op. Hier gaat het om de bevoegdheid van de Minister om de terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging te beëindigen ten aanzien van de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft. De veroordeelde kan daartegen een bezwaarschrift indienen. In dit artikel wordt bepaald dat de veroordeelde wordt gehoord en dat als de veroordeelde geen raadsman heeft, een raadsman wordt toegevoegd. Dergelijke waarborgen zijn niet opgenomen als het gaat om een beslissing over het al dan niet verlenen van v.i. als bedoeld in artikel 15 van het wetsvoorstel. Waarom niet? En hoe ziet de regering dat in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en de hierna te noemen jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) en het recht van een gedetineerde op juridische bijstand? Graag een reactie van de regering.

Artikel 15, derde lid, van het wetsvoorstel geeft een aantal open – en naar het oordeel van de GroenLinks-fractie vage – normen die moeten worden betrokken bij de beslissing rondom het al dan niet verlenen van v.i. Hoe ziet de regering dit in het licht van de Vinter & Murray jurisprudentie⁸ van het EHRM, waaruit blijkt dat – kort gezegd – het voor een veroordeelde vanaf aanvang van detentie duidelijk moet zijn wat hij moet doen om op een bepaald moment in vrijheid te worden gesteld. Hierbij moet het de veroordeelde in voldoende mate duidelijk zijn welke objectieve criteria zullen worden aangelegd bij herbeoordeling zodat hij weet aan welke vereisten hij zal moeten voldoen wil hij – op termijn – voor verkorting van de straf of (voorwaardelijke) invrijheidsstelling in aanmerking komen. Geeft de formulering van de aspecten als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder a, b, en c, van het wetsvoorstel, voldoende houvast om de toets van het EHRM te doorstaan? Kunnen de in dit artikellid genoemde aspecten worden aangemerkt als objectieve criteria, mede in het licht van de discretionaire bevoegdheid die hier aan het OM wordt toegekend? Graag een toelichting van de regering.

De regering is van oordeel dat de beslissing omtrent het al dan niet verlenen van v.i. aan het OM kan worden voorbehouden aangezien er al een detentietitel van de rechter ligt en om die reden ziet de regering geen strijdigheid met het bepaalde in het EVRM. Hoe ziet de regering het feit dat de beslissing omtrent het verlenen van v.i. is voorbehouden aan het

⁷ Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 24 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1560.

⁸ EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, NJ 2016/135 (*Vinter e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray tegen Nederland*).

OM, waarbij slechts een marginale toets door de rechter resteert in het licht van de uitspraak van het EHRM inzake Ezeh en Connors tegen het Verenigd Koninkrijk⁹ waaruit (onder meer) blijkt dat – kort gezegd – sprake is van een criminal charge in de zin van het EVRM wanneer een tuchtsanctie ertoe leidt dat voorlopige invrijheidsstelling wordt uitgesteld? Hoe ziet de regering dat, gelet op de open (en naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks vage normen) van artikel 15, derde lid, van het wetsvoorstel en het feit dat het OM daar een grote mate van beleidsvrijheid wordt toegekend? En wat betekent het in dit kader dat het OM rechtstreeks of indirect wordt aangestuurd door, of instructies ontvangt van de uitvoerende macht, dan wel de Minister? Ligt het gelet op deze jurisprudentie niet meer voor de hand de rechter-commissaris te laten beslissen rondom toekenning v.i.?

Op grond van artikel 15e, eerste lid, aanhef, en onder a, van het wetsvoorstel, kan de v.i. geheel of gedeeltelijk worden herroepen indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd. De regering heeft aangegeven dat het moet gaan om een ernstige verdenking, vergelijkbaar met de ernstige bezwaren die de toepassing van voorlopige hechtenis rechtvaardigen.

Allereerst dringt zich de vraag op bij de GroenLinks-fractie of het niet beter was geweest in het wetsvoorstel daar waar staat «ernstige redenen», «ernstige bezwaren» op te nemen aangezien de rechtspraak al jaren met deze norm werkt. Wat is de reden dat niet «ernstige bezwaren» in de wettekst is opgenomen?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast zorgen over de rechtsbescherming op dit punt. De vraag of er sprake is van ernstige bezwaren bij het opleggen van voorlopige hechtenis wordt eerst door de rechter-commissaris beoordeeld en vervolgens getoetst door een meervoudige raadkamer. In het onderhavige geval is daarvan geen sprake. Als de v.i. door het OM wordt herroepen kan de aanhouding van de veroordeelde worden bevolen en de veroordeelde overeenkomstig artikel 15f van het wetsvoorstel worden vastgezet. Deze beslissing wordt niet op enig moment door een rechter getoetst. De veroordeelde zal vervolgens zelf een bezwaarschrift moeten indienen waarna de rechter de beslissing van het OM slechts marginaal kan toetsen (artikel 15h van het wetsvoorstel). Kan de regering aangeven of hij van oordeel is dat de rechten van de veroordeelde hiermee voldoende zijn gewaarborgd, mede in het licht van het EVRM en de hiervoor aangehaalde jurisprudentie?

In de wettekst staat dat een gedetineerde die «goed» gedrag vertoont, in aanmerking kan komen voor promotie van het basisprogramma naar een plusprogramma en voor het penitentiair programma, of bij langere straffen voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling. In de stukken wordt naast «goed» gedrag ook gesproken over «constructief» gedrag. De leden van de fractie van **D66** vragen hoe voorkomen wordt dat er willekeur optreedt en dat wat in de ene situatie als «goed» wordt gezien in een andere situatie leidt tot een andere beoordeling. Een multidisciplinaire bespreking voorafgaand aan de beoordeling kan wat kou uit de lucht halen, maar tunnelvisie ligt overal op de loer. Is er een lijst van veelvoorkomende gedragingen die als niet goed worden gewaardeerd?

Er komt een adviescollege dat het OM gaat adviseren over de voorwaardelijke invrijheidsstelling in zware en complexe zaken. Het is de leden van de fractie van **D66** nog niet duidelijk hoe dat adviescollege gaat werken. Horen zij in alle gevallen de gedetineerde, slachtoffers of nabestaanden?

⁹ EHRM 9 oktober 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1009JUD003966598 (*Ezeh en Connors tegen het Verenigd Koninkrijk*)

Of werkt dit adviescollege louter op basis van de door het OM ter beschikking gestelde stukken? Kunnen andere instanties ook stukken bij het adviescollege inbrengen? En de gedetineerde en/of het slachtoffer c.q. nabestaanden? Het OM kan van het advies van het adviescollege afwijken. Kan de regering aan de leden van de D66-fractie bevestigen dat alle stukken over de v.i.-verlening aan de gedetineerde ter beschikking zullen worden gesteld? Heeft het slachtoffer ook recht op al die stukken?

Er zijn twee gronden voor herroeping van de v.i. De eerste grond is dat er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd. De leden van de D66-fractie vragen waarom hier het meervoud wordt gehanteerd. Is niet een ernstige reden al voldoende voor herroeping? Moet het OM meer dan één reden aangeven?

Stel, zo vraagt de D66-fractie, dat de v.i. wordt herroepen omdat het ernstige vermoeden bestaat dat de gedetineerde een strafbaar feit heeft gepleegd, maar de gedetineerde wordt later van dat feit vrijgesproken door de rechter. Heeft de gedetineerde dan recht op een schadevergoeding voor de ten onrechte doorgebrachte tijd in detentie?

De leden van de fractie van D66 zijn verbaasd over het standpunt van de regering¹⁰ dat het standpunt van de gedetineerde door de reclassering wordt verwoord waar het gaat om adviesinwinning voor de beoordeling van de v.i., en dat de gedetineerde dat niet zelf naar voren brengt. Is dit niet in strijd met een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel dat er een persoonsgebonden aanpak van de gedetineerde wordt geïntroduceerd? Het kan in de praktijk voorkomen dat de reclassering een andere visie heeft als de gedetineerde. Er moet dan toch een mogelijkheid zijn dat de gedetineerde zelf zijn zegje kan doen?

De regering geeft aan dat er voor de inwerkingtreding van de wet een gestructureerde risicobeoordelingsmethodiek en een toetsingskader voor slachtofferbelangen beschikbaar zal zijn. De leden van de fractie van D66 vragen of dit reeds beschikbaar is.

Naar aanleiding van de voorgestelde artikelen 15f en 15g van het Wetboek van Strafrecht hebben de leden van de fractie van D66 de volgende vraag: artikel 15f, derde lid, regelt de «gedeeltelijke» herroeping van de v.i. Uit artikel 15g blijkt dat bezwaar bij de rechtbank alleen mogelijk is tegen de «beslissing tot herroeping van de v.i.». Houdt dit in dat er geen bezwaar mogelijk is tegen de gedeeltelijke herroeping? Zo nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel maakt de inzet van gedetineerden op een aantal punten beslissend ten aanzien van het mogen deelnemen aan de op resocialisatie gerichte modaliteiten, aldus de **PvdA**-fractie. Is de regering bekend met het rapport van de WRR getiteld «Weten is nog geen doen»¹¹ en de daarin verwoorde conclusie dat de overheid te hoge verwachtingen heeft van het doenvermogen van burgers? Op welke wijze is met de adviezen van dit rapport rekening gehouden bij dit wetsvoorstel? Het wetsvoorstel gaat uit van redelijke en rationele gedetineerden die beloond worden voor goed gedrag. Op welke wijze is rekening gehouden met de omstandigheid dat een groot deel van de gedetineerden stress ervaart, beperkte verstandelijke vermogens heeft en/of psychische en verslavingsproblemen heeft en dat als gevolg hiervan de grens tussen niet willen en niet kunnen vaak niet goed te bepalen is? Is het liberale uitgangspunt van de mens als redelijk

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 6, p. 42.

¹¹ *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017 (online).

en rationeel wezen als grondslag voor het voorgestelde detentieregime het juiste uitgangspunt om de doelstelling van een maximale recidivebeperking door resocialisatie te bereiken?

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering hoe het maximeren van de v.i. tot twee jaar (dus ook bij lange tijdelijke gevangenisstraffen van maximaal dertig jaar!) past in de doelstelling van recidivevermindering bij gedetineerden met een straf langer dan zes jaar?

Inmiddels kent het wetsvoorstel een evaluatiebepaling van vijf en tien jaar. In het geval dat, tegen de verwachting van de regering in, een substantieel aantal gedetineerden kiest geen gebruik te maken van de v.i. om zo zonder enige voorwaarde en voorbereiding in vrijheid te worden gesteld, is deze termijn van vijf jaar naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA te lang in relatie tot het gevaar voor de samenleving dat hiermee gepaard gaat. Is de regering bereid om jaarlijks te monitoren in hoeveel gevallen wordt afgezien van v.i. en deze Kamer hierover te informeren?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen om nader uiteen te zetten hoe de regering een keuze heeft gemaakt voor de periode van twee jaar voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij vragen daarbij om een cijfermatige en een wetenschappelijke onderbouwing dat dit voor gedetineerden met een langdurige straf voldoende is om recidive te voorkomen. Welke alternatieven heeft de regering overwogen en waarom zijn deze afgevallen? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om bij dit antwoord de lessen en aanbevelingen uit het evaluatierapport van de Erasmus Universiteit¹² te betrekken. Deze leden zien dat het rapport aanbevelingen doet ter verbetering van het stelsel, echter in het licht van de proportionaliteit zijn deze verbeteringen wellicht ook met minder ingrijpende maatregelen te bereiken. Zij vragen om een reactie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke wetenschappelijke inzichten er zijn rondom het voorkomen van recidive bij de groep van gedetineerden met een lange straf. Zij vragen om in het antwoord zowel de inhoud, als de duur van het begeleidende programma te benoemen. Zij vragen hoe deze inzichten zich verhouden tot dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke landen goede resultaten hebben met het tegengaan van recidive en vragen om een beknopte schets van de regelingen die men daar kent tijdens en na de gevangenschap om dit resultaat te bereiken. Zij vragen hoe het huidige en het toekomstige Nederlandse stelsel zich hiertoe verhouden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om te schetsen wat de mogelijkheden zijn indien een gedetineerde een straf heeft van achttien jaar, wegens een ernstig geweld- of zedenmisdrijf, en zich gedurende detentie ook niet heeft ingespannen om goed gedrag te laten zien. Zij vragen om een onderbouwing hoe voorkomen wordt dat gedetineerden met calculerend gedrag langdurige reclasseringsbemoeienis ontlopen.

De regering heeft ervoor gekozen om de termijn van twee derde van de straf te handhaven, waarbij er wel een maximumtermijn aan de v.i. is verbonden. De leden van de fractie van de **SGP** vragen naar aanleiding hiervan of het niet meer voor de hand had gelegen om meteen voor een verdergaande beperking te kiezen. Met de erkenning dat elke termijn in zekere zin willekeurig is, hebben zij de indruk dat een derde strafkorting nog steeds als erg fors geldt en ervoor zorgt dat iemand al vrij snel nadat de helft van de straf is uitgezeten incidenteel op straat kan komen.

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 755 VI, nr. 104.

In de discussie die zowel door de betrokken beroepsgroepen, als tijdens de debatten in de Tweede Kamer is gevoerd, zijn er (wellicht theoretische) mogelijkheden genoemd dat iemand niet meewerkt aan het stellen van voorwaarden, om op die manier langer vast te zitten en daarna vrij te komen zonder voorwaarden. Daar is ook door de Afdeling advisering van de Raad van State aandacht voor gevraagd. Graag vernemen de leden van de fractie van de SGP of er in het voorliggende wetsvoorstel nu wel of geen mogelijkheden zijn dat een veroordeelde op enig moment zonder voorwaarden op straat komt te staan omdat hij zich heeft onttrokken aan de noodzakelijke voorbereidingen gericht op voorwaardelijke invrijheidstelling? Zo ja, vindt de regering het niet noodzakelijk om bij voorbaat ervoor te zorgen dat die mogelijkheid wordt tegengegaan?

9. Ketensamenwerking en nazorg

De vijf door de regering benoemde basisvoorwaarden zijn praktisch gericht en zijn met name een verantwoordelijkheid van de gemeente waar de gedetineerde heeft gewoond of gaat wonen, aldus de **D66**-fractie. Hebben de gemeenten voldoende kwalitatief geschoold personeel om deze taak adequaat uit te oefenen?

Samenwerking zonder bureaucratische belemmeringen is essentieel om het wetsvoorstel in de praktijk te laten werken. Instellingen als de reclassering, de gemeente, zorgaanbieders en wijkteams van politie zullen flink aan de slag moeten. De regering onderkent dat dit tot op heden in de praktijk soms onvoldoende gebeurt. De leden van de fractie van D66 vragen de regering hoe zij er op toe gaat zien dat die samenwerking inderdaad sterk wordt verbeterd? Wie kan ingrijpen bij onverwachte obstakels?

In sommige penitentiaire inrichtingen is bij wijze van experiment een «doorzorgfunctionaris» aangesteld. De leden van de D66-fractie vragen of er al resultaten van dit experiment te melden zijn en of de regering voorziet dit type functionaris in alle p.i.»s aan te stellen. Zo ja, is daar voldoende budget voor?

Begrijpen de leden van de D66-fractie het goed dat in elke p.i. voorzieningen aanwezig zijn in het zogenaamde re-integratiecentrum? Hebben die voorzieningen in alle p.i.'s hetzelfde niveau? Hoe verhoudt zich dat tot het zorg- en veiligheidshuis? Welke instantie heeft daar de zeggenschap over?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zien dat een goede terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving vaak complexer wordt door het gebrek aan passende betaalbare woonruimte en het gevaar dat men daardoor weer snel in «oude kring» onderdak moet vinden. Zij merken op dat ook een belangrijke rol aan gemeenten wordt toegedacht bij een sluitende nazorg voor ex-gedetineerden en steunen de verbeteringen die het wetsvoorstel in dit opzicht beoogt ten aanzien van het delen van informatie. Zij hebben met instemming gezien dat er een bestuurlijk akkoord is gesloten waarbij gemeenten en reclassering, naast politie, OM en ministerie partij van zijn. Tegelijk vragen deze leden om een concreter beeld wat op dit moment de stand van zaken is. Kan de regering inzicht verschaffen of alle gemeenten en betrokken veiligheidsregio's ook met gebruik van WMO-middelen een sluitende aanpak hebben of in voorbereiding hebben? Welke uitdagingen ziet de regering op dit punt en hoe wordt de kracht van vrijwilligersorganisaties die ex-gedetineerden met succes op een goede manier begeleiden in gemeenten voluit benut?

10. Beschouwing op de samenhang tussen de detentiefasering en de voorwaardelijke modaliteiten

De regering kiest er voor om alleen te komen met de voorliggende beperkte herziening van het strafrecht. De leden van de fractie van de **SGP** vragen zich af of het niet voor de hand zou liggen om te komen tot een integrale heroverweging van de verschillende strafmodaliteiten. Met name doelen zij hierbij op de niet altijd logische verschillen tussen de keuze voor onvoorwaardelijke en voorwaardelijke straffen en de precieze consequenties voor de vormgeving van de straf.

De leden van de fractie van de SGP zijn van mening dat wetgeving niet onnodig complex moet zijn. In het debat in de Tweede Kamer is door de Minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat er in de praktijk door rechters niet een probleem wordt ervaren bij de keuze tussen een onvoorwaardelijke straf met de mogelijkheden van een v.i., en een (deels) voorwaardelijke straf van vergelijkbare lengte waarbij er geen sprake is van die mogelijkheid. Deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van de SGP dat het wel nodig is dat – hoewel rechters de verschillen ongetwijfeld nauwkeurig kunnen berekenen – het wettelijk systeem zo eenvoudig mogelijk is? Moet er op langere termijn niet gezorgd worden voor een betere afstemming tussen de verschillende soorten straffen, waarbij er zo mogelijk gekozen wordt voor één systeem voor alle straffen? Wat is de precieze rechtvaardiging voor het gegeven dat bij kortere straffen wel een voorwaardelijk deel opgelegd kan worden en bij langere straffen niet? Diezelfde vraag stellen deze leden voor de v.i. Waarom is er alleen bij langere straffen een mogelijkheid voor v.i.? Is bij straffen waarbij slechts een heel beperkt deel van de straf voorwaardelijk is niet net zo goed reden voor een verantwoorde terugkeer in de maatschappij, als bij geheel onvoorwaardelijke straffen?

De leden van de fractie van de SGP hebben het altijd een vreemde zaak gevonden dat bij straffen die door rechters opgelegd worden de fictie is dat de straf veel langer duurt dan hij in werkelijkheid binnen de muren van de gevangenis wordt uitgezeten. Hoewel deze leden de gedachte hierachter heel goed begrijpen, roept dit wel de vraag op of het systeem niet zo ingericht moet worden dat een straf een bepaalde periode duurt die ook echt uitgezeten wordt, waarbij na die periode nog een termijn geldt waarbij iemand onder voorwaarden vrij is. Effectief zou dit precies dezelfde straf kunnen betekenen, maar wel meer aansluiten bij hoe de straf ervaren wordt. Heeft de regering ook overwogen om het systeem op een dergelijke manier in te richten – waarbij uiteraard al bij voorbaat duidelijk moet zijn welke consequenties er zijn verbonden aan het niet houden van de voorwaarden?

11. Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

De informatie-uitwisseling is noodzakelijk bij het effectief uitvoeren van het wetsvoorstel, merken de leden van de fractie van het **CDA** op. Welke IT-infrastructuur is hiervoor noodzakelijk en is deze IT-infrastructuur aanwezig en op orde bij de ketenpartners?

Welke gegevens kunnen zonder toestemming van de gedetineerde tussen p.i., re-integratiecentrum en zorg- en veiligheidshuis worden uitgewisseld, zo vraagt de **D66**-fractie.

12. Financiële en uitvoeringsgevolgen

De **VVD**-fractie stelt zich voor dat een persoonsgerichte aanpak van re-integratie een grotere inspanning vergt van het ondersteunende apparaat. De leden van de fractie van VVD vragen de regering of zij er voor in kan staan dat er voldoende capaciteit is om dit stelsel uit te voeren en zo ja, hoe hij dat gaat borgen.

De **CDA**-fractie vraagt wat de uitvoering van het wetsvoorstel betekent voor de werklast van de ketenorganisaties. Kan de Eerste Kamer inzicht krijgen in de impactanalyse per ketenorganisatie? Op welke wijze komt de werklast van de ketenorganisaties financieel terug in de begroting van Justitie & Veiligheid?

Het wetsvoorstel vraagt meer intramurale celcapaciteit. De leden van de fractie van CDA vragen wat de inschatting is van de groei in de periode 2020–2025 (per jaar in beeld) en hoe dat terug is te zien in de begroting van Justitie & Veiligheid, onderdeel DJI.

Hoe is de regering voornemens om binnen de huidige context van personeelstekorten de veiligheid te waarborgen van het personeel, dit ook in het kader dat momenteel al met regelmaat meldingen worden gedaan door het personeel, waarvan niet eens met zekerheid gezegd kan worden of dit alle incidenten zijn? De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de voorgenomen wijzigingen voor gevolgen hebben voor de werkdruk van het behandelend personeel die momenteel al als te hoog wordt ervaren volgens het SEOR.¹³ Heeft de maximalisering van de v.i. gevolgen voor de werkdruk van het behandelend personeel aangezien middels het voorliggende wetsvoorstel de duur van de zorg voor gedetineerde verlengd wordt? Heeft de maximalisering van de v.i. ook gevolgen voor de werkdruk van het beveiligend personeel?

De GroenLinks-fractie merkt op dat de Minister in de Tweede Kamer aangaf dat het huidige wetsvoorstel binnen de bestaande middelen mogelijk is. De Minister gaf echter ook aan dat de capaciteit op enkele plekken nijpend is. Kan de regering een overzicht bieden als het gaat om strategische personeelsplanning voor de komende vijf à tien jaar? De regering geeft aan dat er momenteel veel wordt ingezet op rekrutering van nieuw personeel. Kan de regering een reflectie geven van de doelmatigheid en effectiviteit van de hiervoor gebruikte middelen en ziet de regering hier zelf nog ruimte voor verbetering? Zo ja, welke stappen is hij voornemens te zetten?

De regering geeft aan dat er extra geld ter beschikking is gesteld voor de reclassering. Is het juist dat de reclassering nu in alle p.i.»s een duidelijke aanwezigheid heeft, vragen de leden van de fractie van **D66**.

13. Overige

Hoe verhoudt de maximale v.i.-termijn van twee jaar zich tot uitspraken van internationale tribunalen die in Nederland gevestigd zijn en een dergelijke (korte) termijn niet kennen? Hoe is de v.i.-regeling ten aanzien van door bijvoorbeeld het Internationaal Strafhof of Joegoslaviëtribunaal opgelegde straffen? Indien deze v.i.-regeling ten aanzien van die uitspraken voorziet in een v.i. na ommekomst van twee derde van de straf en niet gemaximeerd is tot twee jaar zoals in het onderhavige wetsvoorstel, is het dan niet onevenwichtig indien een op ons grond-

¹³ Eindrapport: Werkklimaat DJI, Rotterdam: SEOR 2018 (online), https://www.seor.nl/Cms_Media/S1219-Werkklimaat-DJI.pdf.

gebied veroordeelde voor genocide, oorlogsmisdaden of misdrijven tegen de menselijkheid na twee derde van de straf kan vrijkomen, terwijl dat voor een enkelvoudige moord niet het geval is? De leden van de fractie **GroenLinks** vragen zich af hoe de regering dit ziet.

Door diverse betrokken organisaties is gewezen op het feit dat rechters bij de strafoplegging een bruto/netto afweging maken. Naar verwachting van de leden van de fractie van GroenLinks zal het huidige voorstel een dempende werking op de hoogte van straffen hebben: de rechter zal bij een beoogde netto gevangenisstraf van twaalf jaar op veertien jaar (+ twee) uitkomen in plaats van op achttien jaar (+ een derde). Deelt de regering deze verwachting?

De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken de regering de hoogte van de opgelegde straffen in soortgelijke zaken voor en na inwerking-treding van deze wet mee te nemen in de evaluatie van deze wet. Kan de regering dit toezeggen en ook hoe hij deze evaluatie zal vormgeven? Indien uit de evaluatie blijkt dat er geen dempend effect van de wet uitgaat, maar geconstateerd wordt dat straffen hoger uitvallen (in het gegeven voorbeeld, aangesloten wordt bij achttien jaar), is dat naar het oordeel van de regering dan een bedoeld of onbedoeld neveneffect van de wet? Kan de regering dit op voorhand aangeven?

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering zich uit te laten over de meer principiële en fundamentele vraag of een marginale toets thuishoort in het strafrecht. De marginale toets is afkomstig uit het bestuursrecht en in het leven geroepen om een bestuursorgaan een zekere mate van beleidsvrijheid toe te kennen. Past een dergelijke toets in een individuele zaak waar het gaat om de vraag of een veroordeelde al dan niet in vrijheid wordt gesteld? Komt hier aan het OM een zekere mate van beleidsvrijheid toe? Zo ja, waaruit bestaat die en waarom is dat zo? Graag een toelichting van de regering.

En hoe ziet de regering, zo vragen de leden van GroenLinks, de invoering van een marginale toets in het strafrecht gelet op de tendens dat deze toets in het bestuursrecht zich steeds meer ontwikkelt naar toetsing op maat?¹⁴

Is het de regering bekend of er in ons omringende landen een soortgelijk systeem bestaat waarbij het OM beslist over het al dan niet toekennen van v.i. waarbij de rechter slechts marginaal kan toetsen indien een veroordeelde een bezwaarschrift indient? Zo ja, in welke landen speelt dit? Zo nee, kan de regering dit uitzoeken en een overzicht verstrekken, vragen de leden van GroenLinks.

Uitgangspunt in de voorstellen is dat de gedetineerde zelf verantwoordelijkheid gaat nemen om zijn leven op de rails te krijgen. De **D66**-fractie onderschrijft dit uitgangspunt, maar vraagt de regering toe te lichten op welke wijze gedetineerden met bijvoorbeeld psychische problemen, met een verslavingsproblematiek, met taalachterstand en/of laaggeletterdheid worden geholpen om te kunnen profiteren van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt aan gedetineerden die «goed» gedrag vertonen.

Vakmanschap voor de beoordeling van «goed» gedrag is noodzakelijk. Daarom zijn gerichte trainingen en opleidingen onontbeerlijk. Hebben alle medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) dergelijke trainingen/opleidingen met goed gevolg doorlopen? Zij zullen het gedrag van de gedetineerden dagelijks moeten beoordelen en eventueel

¹⁴ Vergelijk R. Ortlep en W.S. Zorg, «Van marginale rechterlijke toetsing naar toetsing op maat: einde van een geconditioneerde respons?», AA 2018/1, p. 20–25.

aantekeningen in het persoonsdossier maken. Goede verslaglegging is belangrijk, omdat daar vergaande beslissingen op worden gebaseerd. De leden van de fractie van D66 zijn bezorgd over het feit dat het moeilijk is om goed personeel te vinden in de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Er zijn vacatures bij DJI, degenen die op cursus zijn of ziek zijn moeten vervangen worden door anderen. Kan de regering ons de laatste stand van zaken geven omtrent het werven van personeel en het voorkomen van uitstroom van opgeleid personeel?

Gedurende drie jaar zullen er twee regimes naast elkaar bestaan in penitentiaire inrichtingen, aldus de regering. Het nieuwe regime geldt voor nieuwe zaken, het oude voor die van voor de inwerkingtreding van de wet. De leden van de fractie van D66 vragen waar de termijn van drie jaar op is gebaseerd? Zullen er geen spanningen in een p.i. ontstaan als in het ene geval een gedetineerde na twee derde van de straf de inrichting onder het oude regime mag verlaten, terwijl onder het nieuwe regime dezelfde lange gevangenisstraf hooguit leidt tot een tot twee jaar gemaximeerde v.i.?

De rechter kan een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (hierna: GVM) opleggen wanneer hij de verdachte veroordeelt, zo merkt de D66-fractie op. Kan de regering aangeven hoe het staat met het onderzoek of het OM dit soort GVM's eist en of de rechter ze in de praktijk daadwerkelijk oplegt bij mensen bij wie het gevaar bestaat dat ze opnieuw een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zullen plegen, of als het nodig is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag tegen slachtoffers of getuigen?

De regering kondigt aan dat het WODC onderzoek heeft ingesteld naar een eventuele zelfstandige strafbaarstelling van ontsnapping uit detentie. De uitslag werd voorzien voor medio 2019, aldus de leden van de fractie van D66. Kan de regering de Eerste Kamer de onderzoeksresultaten beschikbaar stellen? Wat is de meerwaarde van een dergelijke strafbaarstelling ten opzichte van de maatregelen die nu al genomen kunnen worden?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen om een nadere uitleg hoe dit stelsel bijdraagt aan de verlaging van recidive voor gedetineerden met een kortere straf, maar met een psychische – of gedragsstoornis, en/ of een licht verstandelijke beperking. Zij merken op dat er juist onder deze groep ook een «draaideur»-effect is en vragen zich af of dit wetsvoorstel voldoende maatwerk kan leveren.

De leden van de fractie van de **SGP** vinden het in ieder geval al een hele verbetering dat als gevolg van een van de amendementen¹⁵ er voortaan in het vonnis aandacht gegeven zal moeten worden aan de vormgeving van de straf. Naar aanleiding van de schriftelijke reactie van de regering op dat amendement¹⁶ hebben deze leden nog enkele vragen. In het vonnis dient voortaan vermeld te worden wat de periode is die een veroordeelde in ieder geval in detentie doorbrengt. De regering stelt in haar reactie dat er in algemene termen wordt gesproken over de regelingen die van toepassing zijn. De leden van de fractie van de SGP zouden wel gewaarborgd willen zien dat ook aangesloten wordt bij de intentie die blijkt uit de toelichting bij dat amendement. Uiteraard hoeft de rechter geen concrete datum vast te stellen, maar in ieder geval zal uit het vonnis toch wel moeten blijken hoe – behoudens eventuele andere vonnissen – de berekening plaatsvindt. Deelt de regering de opvatting van

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 33.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 34.

deze leden dat die uitwerking zo concreet mogelijk dient te zijn, zodat volledig gewaarborgd wordt dat in het vonnis staat «voor welk deel van de straf en volgens welke regels er een mogelijkheid is voor een penitentiaal programma en de v.i.-regeling»¹⁷? Heeft de regering reeds stappen ondernomen om in overleg met de rechterlijke macht te komen tot een nadere uitwerking van de wijze waarop die vermelding plaatsvindt?

De Minister heeft in het debat in de Tweede Kamer gezegd dat hij in gesprek gaat met de rechterlijke macht en het OM om te kijken hoe het zit met de bekendheid van de GVM en of deze maatregel in de praktijk ook echt wordt gevorderd in de strafeis en vervolgens ook wordt opgelegd. Biedt de Wet langdurig toezicht wel voldoende mogelijkheden om deze maatregel in alle gewenste gevallen op te leggen? De leden van de fractie van de SGP zijn benieuwd of hierover al meer duidelijkheid te bieden is. Wat is de concrete inzet en denkrichting op dat punt?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 33.