

Vergaderjaar 2022–2023

35 122

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

Nr. 43

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2022

Op 9 juni jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemen een invoeringstoets over de Wet straffen en beschermen uit te voeren.¹ Met de Wet straffen en beschermen is een groot aantal wijzigingen doorgevoerd in de manier waarop gevangenisstraffen worden uitgevoerd. Ik vind het daarom belangrijk om een beeld te krijgen van de werking van de wet in de praktijk en actief op zoek te gaan naar eventuele signalen over knelpunten. De betrokken uitvoeringsorganisaties delen deze wens.

Tijdens het commissiedebat van 15 juni jl. (Kamerstukken 29 911, 29 279 en 24 587, nr. 359) heb ik toegezegd u begin november meer informatie te sturen over de invoeringstoets. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Daarnaast ga ik in op de stand van zaken van de inventarisatie naar mogelijke hardvochtige effecten van wetten en regels bij Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), conform de motie van de leden Ploumen en Jetten (Kamerstuk 35 510, nr. 24).² Aangezien een deel van de mogelijke hardvochtige effecten ziet op de wet Straffen en Beschermen, informeer ik uw Kamer daarover met deze brief.

Invoeringstoets

In de brief over de inkleuring en stand van zaken van de invoeringstoets van 21 april jl., is gemeld dat de komende jaren wordt gewerkt met een lerende aanpak omtrent de invoeringstoets.³ De zes voorlopige centrale vragen in de invoeringstoets zijn door het kabinet bepaald, maar er is geen vaste werkwijze om vervolgens tot beantwoording van deze vragen te komen.

¹ Kamerstukken 29 279 en 24 587, nr. 719

² Kamerstuk 35 510, nr. 102.

³ Kamerstuk 35 510, nr. 96

Ik wil voor beantwoording van de vragen een dialoog organiseren tussen de betrokken partijen, zodat eventuele knelpunten en signalen van de werkvloer in gezamenlijkheid kunnen worden besproken. Hiervoor nodig ik zowel de betrokken uitvoeringsorganisaties uit als organisaties zoals de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

Ik vind het goed om te benadrukken dat de invoeringstoets zich duidelijk onderscheidt van een wetsevaluatie, waarin onderzoek wordt gedaan naar de doeltreffendheid en effecten van een wet. Een dergelijke evaluatie over de Wet straffen en beschermen wordt binnen vijf en binnen tien jaar na inwerkingtreding van de wet naar uw Kamer gestuurd.

Samen met de betrokken uitvoeringsorganisaties voor de Wet straffen en beschermen heb ik gezocht naar een geschikt moment en de precieze inhoud van de invoeringstoets. Dit heeft geleid tot twee afspraken:

- *Planning*: Een invoeringstoets moet worden afgenomen op het vroegst mogelijk moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over eventuele knelpunten van de wetgeving. Voor de Wet straffen en beschermen geldt dat deze gefaseerd in werking is getreden, waarbij het merendeel (waaronder de nieuwe regeling voorwaardelijke invrijheidstelling en de regeling rondom re-integratieverlof) op 1 juli 2021 in werking zijn getreden. Op 1 december 2021 is ook de regeling penitentiair programma (PP) in werking getreden. Het onderdeel «meewegen van de slachtofferbelangen bij re-integratieverlof op basis van actuele slachtofferinformatie» is nog niet geïmplementeerd.⁴ Deze gefaseerde inwerkingtreding heeft tot gevolg dat er meerdere opties zijn voor het precieze moment van de invoeringstoets. Zowel ik als de betrokken ketenpartners willen niet wachten met het in kaart brengen van eventuele knelpunten en ongewilde effecten rondom voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: v.i.), re-integratieverlof en penitentiair programma (hierna: PP) tot ook het laatste onderdeel van de wet Straffen en Beschermen is geïmplementeerd. Daarom heb ik met de betrokken ketenpartners afgesproken om de invoeringstoets snel na 1 december 2022 uit te voeren, zodat er ook ongeveer één jaar is verstreken sinds de inwerkingtreding van de regeling penitentiair programma. Ik streef ernaar uw Kamer in het voorjaar van 2023 te informeren over de uitkomsten van de invoeringstoets.
- *Inhoud*: De invoeringstoets ziet op bijna de gehele wet, waaronder de v.i., re-integratieverlof en PP. Zoals genoemd is het onderdeel «meewegen van het slachtofferbelang bij re-integratieverlof op basis van actuele slachtofferinformatie» echter nog niet geïmplementeerd. Het meewegen van deze actuele slachtofferbelangen bij re-integratieverlof is het grootste onderdeel van het informeren en raadplegen van slachtoffers onder de Wet straffen en beschermen. De huidige aantallen voor het raadplegen en informeren rondom v.i. en PP zijn nog erg beperkt. Daarom heb ik met de ketenpartners afgesproken dat het meewegen van alle actuele slachtofferbelangen, zowel bij v.i., PP als het re-integratieverlof buiten beschouwing van de invoeringstoets blijven.

Zoals toegezegd aan uw Kamer tijdens het commissiedebat op 15 juni jl. zal in de invoeringstoets expliciet stil worden gestaan bij mogelijke knelpunten voor de groep gedetineerden met een laag verstandelijke beperking.

⁴ In mijn brief over de voortgang van de meerjarenagenda slachtofferbeleid 2022 – 2025 van 3 november jl. (Kamerstuk 33 552, nr. 91), heb ik u geïnformeerd dat de implementatie van deze laatste tranche van de wet Straffen en Beschermen later zal zijn plaatsvinden dan in 2022.

Mogelijke hardvochtigheden

Het kabinet geeft uitvoering aan de motie van de leden Ploumen en Jetten die de regering oproept wetten en regels door te lichten op hardvochtige effecten voor mensen en deze waar nodig aan te passen.⁵ Uw Kamer heeft op 11 juli 2022 een voortgangsbrief over de departementale inventarisaties ontvangen. De signalen uit deze inventarisaties worden nu geanalyseerd door de betrokken departementen. Ook DJI heeft een inventarisatie van mogelijke hardvochtigheden gemaakt. Deze inventarisatie bevat persoonlijke opvattingen en zorgen van 50 geïnterviewden. Deze vormen een belangrijke start van het gesprek over mogelijke hardvochtigheden bij DJI. Zij worden vervolgens geanalyseerd, gevalideerd en – waar dat al kan – voorzien van acties. Aan de hand van twee belangrijke voorbeelden geef ik aan hoe met mogelijke hardvochtigheden wordt omgegaan.

Een mogelijke hardvochtigheid die bij de inventarisatie van DJI naar voren is gekomen ziet op het toekennen van zelfmeldstatus.⁶ Het beeld bestond dat het aantal veroordeelden met een zelfmeldstatus is afgenomen sinds de inwerkingtreding van de wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB) op 1 januari 2020. Sindsdien beoordeelt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) namens de Minister of een veroordeelde in aanmerking komt voor de zelfmeldstatus. Voorheen voerde het CJIB deze taak uit namens het Openbaar Ministerie (OM). DJI en het CJIB hebben het beeld in samenwerking met mijn ministerie nader geanalyseerd en kwamen tot de conclusie dat de beschikbare cijfers het beeld niet bevestigen.⁷ Er lijkt dan ook geen sprake te zijn van een hardvochtigheid in het zelfmeldbeleid. Signalen en zorgen uit de praktijk worden serieus genomen. Ik blijf het toekennen van deze status dan ook monitoren samen met DJI en CJIB.

Verder is een hardvochtigheid ten aanzien van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf met een tbs-maatregel naar voren gekomen, doordat het strafrecht en het vreemdelingenrecht daarbij samenkomen en botsen. Deze hardvochtigheid wordt herkend. De knelpunten die deze botsing van rechtssystemen met zich meebrengt zijn bekend en worden geadresseerd in het rapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming over vreemdelingen in tbs van 28 januari 2021.⁸ In de beleidsreactie op dit rapport zal ik hier nader op ingaan, deze wordt naar verwachting in februari met uw Kamer gedeeld.

Uit de inventarisatie van DJI is ook een aantal mogelijke hardvochtige effecten naar voren gekomen die zien op de Wet straffen en beschermen. Aangezien deze wet recent gedeeltelijk is ingevoerd, heb ik besloten deze signalen mee te nemen in de invoeringstoets van deze wet. Zoals hierboven aangegeven wordt uw Kamer in het voorjaar van 2023 geïnformeerd over de uitkomsten van de invoeringstoets.

⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 102.

⁶ Een zelfmelder is een persoon die is veroordeeld voor een vrijheidsbenemende straf en een oproep krijgt zichzelf te melden bij een gevangenis. Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de ernst van het feit, de hoogte van de straf en de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde (voor zover bekend).

⁷ Cijfers laten een lichte daling zien in het aantal positieve zelfmeldbeoordelingen, bij een vergelijking tussen de periode maart-december 2019 (4.605 positieve zelfmeldbeoordelingen) en de periode maart-december 2021 (4.382 positieve zelfmeldbeoordelingen). Een beperking van de cijfers is echter dat vlak na inwerkingtreding van de wet USB door DJI in het kader van coronamaatregelen tijdelijk de oproep van zelfmelders is gestopt. Verder bleek het niet mogelijk de aantallen af te zetten tegen de ontwikkelingen van de totale instroom van opgelegde vrijheidsstraffen.

⁸ Kamerstukken 29 452 en 19 637, nr. 241 (bijlage)

Tot slot, het gesprek over hardvochtigheden is een continu proces. Ik hecht veel waarde aan de signalen die DJI hierover meldt. Indien daar aanleiding toe is zal ik uw Kamer informeren over hardvochtigheden en de aanpak daarvan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind