

Recht doen, kansen bieden

Naar effectievere gevangenisstraffen

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Straf is straf
3. Gedrag telt
4. Werken aan veilige terugkeer
5. Organisatie en personeel op orde
6. Vervolg

1. Inleiding

Dit kabinet staat voor een veiliger en rechtvaardiger Nederland. Voor iedereen. Hoewel de criminaliteit in ons land een dalende trend vertoont, werden drie op de twintig Nederlanders vorig jaar geconfronteerd met zaken als geweld, diefstal of vandalisme.¹ Dit soort criminaliteit heeft vaak een enorme impact op slachtoffers, zowel psychisch als financieel. Het kabinet wil strafbare feiten zo veel mogelijk voorkomen en zet op tal van fronten in op preventie. Honderd procent veiligheid zal echter nooit mogelijk zijn. Het kabinet wil daarom aan de andere kant zichtbaar, daadkrachtig en effectief optreden tegen daders. Door te straffen laten we als samenleving zien dat we ongeoorloofd gedrag niet tolereren en dat misdaad niet loont.

Een veilige samenleving is geen opgave voor Justitie en Veiligheid alleen. In de zorg en het sociaal domein staan zowel professionals als vrijwilligers klaar om te voorkomen dat iemand afglijdt naar criminaliteit. Ze richten zich vaak op mensen met verschillende problemen: geen baan, schulden, een verslaving, psychische problemen of een verstandelijke beperking. Vanuit gemeenten, zorginstellingen of verslavingszorg en is er vaak al sprake van een vorm van hulp of ondersteuning om betrokkenen tot scholing, werk en een gezonder leven te bewegen. Bij strafbare feiten komen politie en justitie in actie. Dan rest het opleggen van een passende straf als een uiterst redmiddel. Dit is nodig om recht te doen aan slachtoffers en de gehele samenleving. Maar het biedt ook kansen om vanuit het gedwongen kader van justitie iemand te helpen zijn leven weer op de rails te krijgen.

Jaarlijks worden vele straffen opgelegd, variërend van boetes en taakstraffen, tot specifieke maatregelen, zoals terbeschikkingstelling (TBS) of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD). De zwaarste straf die we in Nederland kennen is de gevangenisstraf. Deze visie gaat over de manier waarop we die straf uitvoeren.² De tenuitvoerlegging van de straf vormt het sluitstuk van de strafrechtketen. Deze visie is de uitwerking van een aantal voornemens uit het regeerakkoord *“Vertrouwen in de toekomst”*.

De geloofwaardigheid en legitimiteit van ons hele strafrechtstelsel staat of valt met de daadwerkelijke uitvoering van opgelegde straffen. De samenleving verlangt vergelding van aangericht kwaad, genoegdoening voor het slachtoffer en de samenleving als geheel, en zo weinig mogelijk herhaling. Door de recidive terug te dringen, beschermen we de maatschappij tegen toekomstig onrecht en geven we daders de kans om in het vervolg van hun leven een positieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Effectieve gevangenisstraffen dienen dus een dubbel doel: zowel vergelding als het verminderen van recidive. Met beide beschermen we ons land en maken we Nederland veiliger.

Het kabinet heeft de overtuiging dat er op beide punten winst valt te boeken. De manier waarop we nu gevangenisstraffen uitvoeren, kan niet altijd rekenen op maatschappelijk draagvlak en is zeker niet altijd effectief. Wanneer veroordeelden voor ernstige strafbare feiten geruime tijd voordat hun straf is uitgezeten vergaande vrijheden krijgen, doet dat afbreuk aan de geloofwaardigheid van de straf. Het tast de kern van de gevangenisstraf als vrijheidsstraf aan. Daarom wil het kabinet de manier waarop we gevangenisstraf uitvoeren aanscherpen, om meer recht te doen aan het rechtvaardigheidsgevoel van slachtoffers, nabestaanden en de hele samenleving. Tegelijkertijd valt nog bijna de helft van de ex-gedetineerden terug in oude patronen. We slagen er onvoldoende in herhaling te voorkomen en daarmee de samenleving te beschermen. Daarom gaan we het verblijf in de gevangenis zo inrichten, dat gedetineerden vanaf dag één werken aan een veilige toekomst buiten de gevangensismuren. Zo doen we recht én bieden we kansen. Het is aan gedetineerden om die kansen ook echt met beide handen aan te pakken.

¹ CBS, *Veiligheidsmonitor 2017*, 1 maart 2017. Via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/09/veiligheidsmonitor-2017>.

² Deze visie ziet op de tenuitvoerlegging van aan volwassenen opgelegde gevangenisstraffen in penitentiaire inrichtingen.

Justitie en Veiligheid krijgt dit niet op eigen kracht voor elkaar. Tal van organisaties in de zorg, maatschappelijke instellingen, gemeenten, onderwijsinstellingen en bedrijven hebben een bijdrage te leveren. We mobiliseren de samenleving om een sterk netwerk in en om de gevangenis te vormen, bijvoorbeeld door continuering van zorg en de mogelijkheid voor gedetineerden om na detentie weer terug te keren naar werk. We werken samen aan een effectieve tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen die recht doet aan vergelding én bijdraagt aan een veiligere samenleving door herhaald crimineel gedrag te voorkomen.

Drie uitgangspunten staan daarbij centraal:

Uitgangspunten

Straf is straf

Gevangenisstraffen moeten genoegdoening bieden aan de samenleving, en aan slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder. De kern van elke gevangenisstraf is dat de vrijheid van de veroordeelde wordt ontnomen, waardoor hij gedurende een bepaalde termijn uit de samenleving wordt verwijderd. Aan dit vergeldende kenmerk van de gevangenisstraf moet recht worden gedaan bij de uitvoering van de straf. (Zie verder hoofdstuk 2)

Gedrag telt

Een gedetineerde is zelf verantwoordelijk voor het verloop van zijn detentie: goed gedrag wordt beloond, slecht gedrag bestraft. Van een gedetineerde verwachten we, net als in de vrije samenleving, goed burgerschap. Het gedrag van gedetineerden gaat sterker meewegen bij de invulling van detentie. Uiteraard houden we daarbij rekening met iemands (geestelijke) beperkingen en bieden we waar nodig de helpende hand. (Zie verder hoofdstuk 3)

Werken aan veilige terugkeer

Om de samenleving te beschermen tegen criminaliteit, moet zo veel mogelijk worden voorkomen dat gedetineerden na detentie in herhaling vallen. Daarom is een gevangenisstraf meer dan alleen het ontnemen van iemands vrijheid. De straf moet ook bijdragen aan een veilige terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. We bieden gedetineerden kansen om te werken aan een beter leven na detentie. (Zie verder hoofdstuk 4)

Om de ambities voor effectievere gevangenisstraffen de komende jaren waar te maken, moet de basis op orde zijn: een solide personeelsbeleid, een veilige omgeving voor personeel en gedetineerden en een flexibel, wendbaar apparaat. Voldoende, goed geëquipeerd personeel en een blijvende ontwikkeling van het vakmanschap zijn cruciaal. Een succesvol gevangeniswezen staat of valt immers met de mensen die dagelijks met gedetineerden aan het werk zijn. Daarnaast is het essentieel dat de uitvoering van gevangenisstraffen voor alle betrokkenen veilig verloopt. In hoofdstuk 5 wordt beschreven welke stappen we nemen om ervoor te zorgen dat de organisatie op orde is.

2. Straf is straf

Straffen moeten geloofwaardig worden uitgevoerd. Een dader moet ervaren dat de samenleving zijn gedrag niet accepteert. Vrijheidsbeneming is de zwaarste straf die Nederland kent. Het is de sanctie die wordt opgelegd als andere straffen, zoals een geldboete of een taakstraf, niet volstaan. Het begane feit is in die gevallen van dien aard dat een dader naar het oordeel van de rechter voor een bepaalde periode uit de samenleving moet worden verwijderd.

Momenteel kunnen gedetineerden aan wie een forse gevangenisstraf is opgelegd een groot deel van hun straf buiten de muren doorbrengen in het kader van een voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Binnen het huidige systeem ontstaat, op basis van een in de wet vastgelegd uitgangspunt ('voorwaardelijke invrijheidstelling, tenzij'), na twee derde van een straf van rechtswege aanspraak op de v.i.³ Dit betekent dat gedetineerden voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, tenzij de rechter, op vordering van het openbaar ministerie, anders bepaalt.

De huidige v.i.-regeling

De voorwaardelijke invrijheidstelling is oorspronkelijk in 1886 in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Honderd jaar later, in 1987, werd dat voorwaardelijk systeem vervangen door een systeem van (onvoorwaardelijke) vervroegde invrijheidstelling. De invoering van de vervroegde invrijheidstelling betekende dat de door de rechter opgelegde gevangenisstraf vrijwel standaard met een derde werd bekort. Belangrijke redenen hiervoor waren dat sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw nauwelijks gebruik meer werd gemaakt van het stellen van voorwaarden aan de invrijheidstelling en de naleving ervan nauwelijks meer werd gecontroleerd. Vanwege kritiek op deze 'automatische' vervroegde invrijheidstelling werd de vervroegde invrijheidstelling zonder voorwaarden in 2008 vervangen door een vervroegde invrijheidstelling onder voorwaarden (de huidige v.i.-regeling). Op jaarbasis wordt circa 90 procent van de gedetineerden met een v.i.-waardige straf (gevangenisstraffen van één jaar of meer) van rechtswege in vrijheid gesteld.

Dit kabinet is voornemens de huidige regeling v.i. op twee punten aan te passen. Allereerst zal een voorwaardelijke invrijheidstelling niet langer van rechtswege worden verleend. In de tweede plaats wordt de termijn van de v.i.-periode gemaximeerd op twee jaar.

Het wettelijke systeem is nu zo dat gedetineerden van rechtswege voorwaardelijk vrijkomen. Omdat dit volgt uit de wet is daarvoor dus geen beslissing nodig. Wel beslist het openbaar ministerie of, en zo ja welke, bijzondere voorwaarden aan de v.i. moeten worden verbonden. Als geen v.i. dient te worden verleend, het zogeheten uitstel of afstel van de v.i., moet actie worden ondernomen. Het openbaar ministerie vordert dit dan bij de rechter, die de uiteindelijke beslissing neemt. Om meerdere redenen ziet dit kabinet aanleiding de wet zo aan te passen dat de v.i. niet langer door werking van de wet wordt verleend, maar door per gedetineerde een specifieke afweging te maken over de verlening van v.i. In de praktijk is al sprake van een beweging naar een steeds meer persoonsgerichte aanpak. Het percentage voorwaardelijk in vrijheid gestelden aan wie bijzondere voorwaarden wordt opgelegd, is de afgelopen jaren (2012-2016) gestegen van circa 60 naar ongeveer 70 procent. Het wettelijk systeem faciliteert deze persoonsgerichte benadering echter nog onvoldoende doordat alleen het vorderen van uitstel of afstel en het stellen van bijzondere voorwaarden beslismomenten zijn die actie behoeven. In de praktijk blijkt dat bijna 90 procent van de gedetineerden met een v.i.-waardige straf voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Hoewel bijvoorbeeld het aantal gestelde bijzondere voorwaarden en toezicht toeneemt, kan het systeem nog meer in dienst komen te staan van de door het kabinet voorgestane persoonsgerichte benadering.

³ Na twee derde geldt voor gevangenisstraffen van twee jaar of meer. Bij gevangenisstraffen tussen één en twee jaar geldt dat de gedetineerde in beginsel met v.i. kan gaan na één jaar en een derde van het restant van de straf.

Als in de wet niet langer wordt uitgegaan van een systeem waarbij aan de gedetineerden 'vanzelf' v.i. wordt verleend – tenzij er zwaarwegende gronden zijn op basis waarvan actie kan worden ondernomen – wordt het toekennen van de v.i. een op zichzelf staand beslismoment. Zo wordt beter verankerd dat per gedetineerde een beslissing wordt genomen ten aanzien van de toekenning van v.i. en de daaraan te koppelen bijzondere voorwaarden. Deze benadering draagt bij aan een betere aansluiting tussen de v.i. en de rest van de detentiefasering. Door ook bij de v.i. uit te gaan van een beslissing ten aanzien van iedere gedetineerde (individuele beoordeling) wordt het mogelijk om de persoonsgerichte aanpak consistentier door te voeren in de v.i. en ook dezelfde criteria te gebruiken. Op dit moment kan de v.i. alleen worden uit- of afgesteld op basis van limitatief in de wet opgesomde gronden. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin de gedetineerde een vluchtpoging heeft gedaan of ernstig wangedrag heeft getoond, zoals het plegen van een nieuw strafbaar feit of gedrag dat meermalen heeft geleid tot oplegging van een disciplinaire straf tijdens de detentie. Door af te stappen van deze opsomming en juist te kiezen voor een systeem waarbij gebaseerd op enkele criteria een beslissing wordt genomen, ontstaat meer ruimte voor (persoonsgericht) maatwerk. Bij de beslissing van het openbaar ministerie tot toekenning van de v.i. gelden daarmee straks de volgende drie criteria: 1) eventuele risico's bij vrijlating, 2) gedrag van de gedetineerde tijdens de gehele detentieperiode en 3) de belangen van slachtoffers. Dat laatste criterium houdt kortgezegd in dat bij de vaststelling van de aan de v.i. te verbinden voorwaarden expliciet, zwaarder dan nu, rekening wordt gehouden met belangen van slachtoffers door bijvoorbeeld locatieverboden of contactverboden op te leggen. Van de toekenning van een v.i. kan worden afgezien als er risico's bij de terugkeer zijn geïdentificeerd gerelateerd aan slachtoffers die door het stellen van voorwaarden onvoldoende kunnen worden beheerst. Binnen het kader van de toepassing van de v.i. zal straks ook rekening worden gehouden met de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het delict veroorzaakte schade te vergoeden. Per individu wordt de naar vermogen geleverde inzet meegewogen bij de verlening en invulling van de v.i.



Beoordelingscriteria

Een belangrijke meerwaarde van deze aanpassing is bovendien dat niet slechts de afwezigheid van wangedrag, maar ook de aanwezigheid van goed, constructief gedrag en het meewerken aan de eigen re-integratie een belangrijke rol gaan spelen bij de verlening en invulling van een voorwaardelijke invrijheidstelling. De nadruk verschuift hiermee van het zich onthouden van onacceptabel gedrag naar het zichtbaar tonen van inzet om gedrag te veranderen en naar vermogen verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen toekomst. Gedetineerden zullen hun v.i. in de toekomst dus moeten verdienen. Zij moeten zich dus straks niet alleen onthouden van agressief gedrag en geweld en de regels van de inrichting netjes naleven, maar ook wordt verwacht dat zij zich inzetten tijdens activiteiten, meewerken aan screening, bereid zijn deel te nemen aan interventies en aanwijzingen van het personeel opvolgen. Met de criteria wordt ook recht gedaan aan de belangen van slachtoffers en wordt de veiligheid van de maatschappij straks explicieter meegewogen.

Door deze aanpassing bestaat er geen noodzaak meer voor een regeling voor uitstel of achterwege blijven van de v.i. Het openbaar ministerie beslist ten aanzien van iedere gedetineerde over verlening van de v.i. Onderzocht wordt nog hoe het openbaar ministerie bij de beslissing over de verlening van de v.i. kan worden ondersteund door een adviescollege ('een parole board'), samengesteld uit een aantal (gedrags)deskundigen. Het openbaar ministerie wordt niet alleen belast met de beslissing over toekenning van de v.i., maar ook met de beslissing over herroeping van de v.i. die tot gevolg heeft dat de veroordeelde weer wordt ingesloten in een inrichting. Als beslisser over de verlening van de v.i. en steller van de bijzondere voorwaarden is het openbaar ministerie bij uitstek in staat af te wege of een veroordeelde zijn voorwaarden niet heeft nageleefd en of zijn voorwaardelijke invrijheidstelling dient te worden herroepen. Door deze wijziging kunnen reclassering en het openbaar ministerie sneller en slagvaardiger handelen als

iemand de aan hem opgelegde bijzondere voorwaarden overtreedt. Veroordeelden kunnen deze beslissingen van het openbaar ministerie uiteraard altijd achteraf laten toetsen door een rechter.

Een tweede aanpassing betreft de duur van de v.i. Gedetineerden maken nu na twee derde van hun straf aanspraak op de v.i. Dit betekent dat een veroordeelde aan wie 18 jaar celstraf is opgelegd in beginsel maar slechts 12 jaar vastzit. Hoe langer een opgelegde straf is, hoe groter dat 'gat' wordt. Een periode van voorwaardelijke invrijheidstelling kan daarmee oplopen tot wel tien jaar. Dit tast de geloofwaardigheid en inzichtelijkheid – van de tenuitvoerlegging – van een straf aan, en ondermijnt het rechtvaardigheidsgevoel. Bovendien doen lange periodes die buiten de inrichting kunnen worden doorgebracht af aan de kern van de gevangenisstraf, de fysieke vrijheidsbeneming. Daarom vindt dit kabinet dat de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht en de opgelegde straf weer meer met elkaar overeen moeten komen. De wijziging die strekt tot het maximeren van de periode van v.i. op twee jaar heeft gevolgen voor gedetineerden die zijn bestraft met een gevangenisstraf van zes jaar of meer. Uit cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) blijkt dat jaarlijks bij benadering 100 personen bestraft worden met een dergelijke straf. Hoewel dit ten opzichte van het totaal aan opgelegde onvoorwaardelijke straffen een relatief kleine groep veroordeelden betreft, gaat het om personen die (zeer) ernstige delicten hebben gepleegd. Dit soort zaken zorgt doorgaans voor (veel) onrust in de samenleving.

Het werken aan gedragsverandering tijdens de detentie en een goed voorbereide, geleidelijke en begeleide terugkeer in de samenleving dragen onmiskenbaar bij aan recidivevermindering. Een periode van twee jaar zal echter over het algemeen voldoende zijn om gedetineerden die buiten de inrichting verblijven te begeleiden en onder toezicht te laten oefenen met herkregen vrijheden. Deze termijn sluit aan bij de gemiddelde toezichtsduur met betrekking tot bijzondere voorwaarden van 1,5 tot 2 jaar. Daar komt bij dat blijkt dat de toezichtintensiteit over het algemeen afneemt tijdens de proeftijd. Dit kabinet ziet dat als een aanwijzing dat een langere proeftijd lang niet in alle gevallen nodig is. Zeker nu er gedurende de detentieperiode, voorafgaande aan v.i., ook geruime tijd is om bijvoorbeeld in het kader van detentiefasering aan gedragsverandering en re-integratie te werken (zie ook de hoofdstukken 3 en 4).

Daarbij komt dat de duur van de proeftijd (de periode waarin toezicht kan worden gehouden op de aan v.i. gekoppelde voorwaarden) niet altijd één op één gelijk hoeft te zijn aan de periode van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Zo kan een proeftijd bijvoorbeeld worden verlengd als blijkt dat langer toezicht nodig is. Als uitgangspunt kan een periode van maximaal twee jaar toezicht en begeleiding dan ook volstaan. In het geval langdurig(er) toezicht, begeleiding en/of behandeling vereist is, zijn er wettelijke mogelijkheden, zoals de verlenging van de proeftijd en de zogenoemde gedragsbeïnvloedende vrijheidsbeperkende toezichtsmaatregel uit de Wet Langdurig Toezicht of bijvoorbeeld een machtiging op basis van de Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (als sprake is van gevaar dat voortkomt uit een aanwezige geestesstoornis).

Om invulling te geven aan de hiervoor genoemde voornemens tref ik, samengevat, de volgende maatregelen.

Maatregelen

- De periode van v.i. wordt gemaximeerd op twee jaar.
- V.i. wordt uitsluitend nog verleend op basis van een individuele afweging en beoordeling.
- Bij de toekenning van v.i. wordt getoetst op: a) gedrag van de gedetineerde, b) een risicobeoordeling en c) de belangen van slachtoffers en nabestaanden.
- Het gevangeniswezen start een programma voor de ontwikkeling van risicotaxatie voor het verlenen van externe vrijheden.
- Niet-naleving van gestelde voorwaarden krijgt direct consequenties.

3. Gedrag telt

Met het ondergaan van de straf in de gevangenis wordt recht gedaan het vergeldingsaspect van de straf. Om recidive te voorkomen is het daarnaast van belang dat gedetineerden hun tijd in detentie goed benutten om te werken aan het op orde krijgen van hun leven. Dat is een belangrijke (rand)voorwaarde om later veilig en verantwoord te kunnen terugkeren in de samenleving.

Detentie is dan ook meer dan zitten alleen. Niemand wordt beter van het passief uitzitten van zijn straf – de gedetineerde niet en de samenleving evenmin. Daarom wil ik dat gedetineerden hun tijd in detentie actief doorbrengen, verantwoordelijkheid nemen waar dat kan en hun laakbare gedrag veranderen om zo de kans op een geslaagde terugkeer in de maatschappij zo groot mogelijk te maken.

Om gedetineerden te stimuleren tot gedragsverandering, moeten zij, meer dan nu het geval is, worden aangesproken op hun gedrag. Goed en constructief gedrag wordt beloond. Slecht gedrag wordt bestraft.

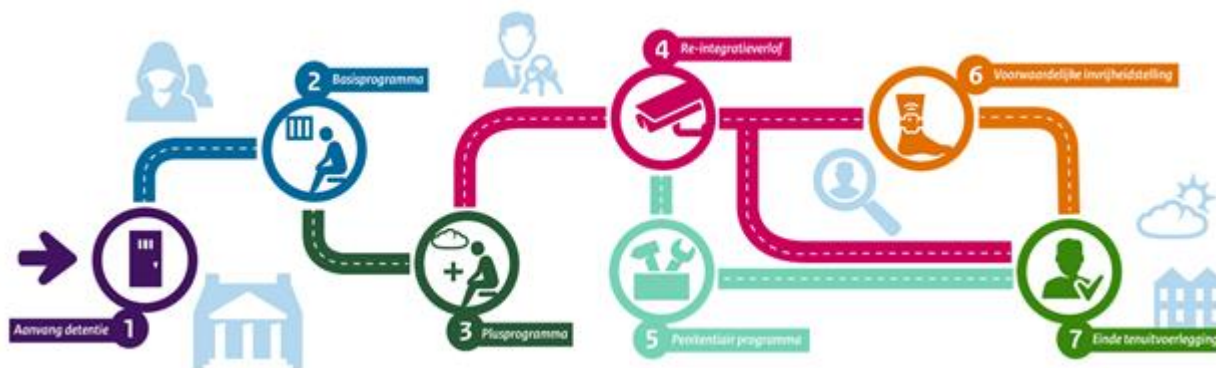
Het kabinet houdt daarbij aandacht voor de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie. Die is complex, en (mede) hierdoor in belangrijke mate bepalend voor de eisen die aan het gedrag van gedetineerden kunnen worden gesteld. Veel gedetineerden hebben te maken met schulden, een verslaving, werkloosheid, psychiatrische stoornissen en/of een (licht) verstandelijke beperking (LVB). Deze problematiek beperkt hun mogelijkheid om, zelfstandig, tot de gewenste gedragsverandering te komen. We moeten dus rekening houden met eventuele beperkingen bij het stellen van (gedrags- en re-integratie)doelen. Ook moeten gedetineerden de hulp en begeleiding krijgen die zij nodig hebben om tot verandering te (kunnen) komen. Waar je meer van gedetineerden verlangt, moet je ook de helpende hand bieden.



Gedetineerden die bewust niet meewerken aan hun resocialisatie komen niet in aanmerking voor extra activiteiten. Hun vrijheden zijn dan zeer beperkt. Ter bescherming van de maatschappij kan aan deze groep, mits op grond van een risicobeoordeling aanvaardbaar, aan het eind van de straf uitsluitend kortdurend verlof worden verleend om praktische zaken te regelen. Deze praktische voorbereiding van hun terugkeer vermindert het risico op recidive. Voor deze categorie is bovenal inzet op toezicht en controle na de gevangenisstraf essentieel. Ook blijft voor bepaalde zwaardere doelgroepen een specifieke strengere aanpak vereist. Dat geldt bijvoorbeeld voor gedetineerden die vlucht- of beheersgevaarlijk zijn en voor terroristen.

Om de periode tijdens detentie minder vrijblijvend te laten zijn, ervoor te zorgen dat gedetineerden zich vanaf het begin van hun detentie actief inzetten voor hun re-integratie én ze te leren omgaan met herkregen vrijheid behoudt het kabinet de detentiefasering, en gaat het kabinet de persoonsgerichte aanpak versterken door gedrag zwaarder mee te laten wegen voor het detentieverloop. Dit betekent onder meer dat het verlofstelsel er anders uit komt te zien. De reeds ervaren vrijblijvendheid gaat eraf doordat verlof veel sterker dan nu in het teken van het getoonde gedrag en concrete persoonsgerichte re-integratiedoelen komt te staan.

⁴ Op de meeste terreinen is sprake van een stabilisatie of toename van de ernst van de problematiek, alleen op het gebied van alcohol- en drugsgebruik lijkt sprake van iets minder ernstige problematiek. Zie: WODC, *Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Nederland*. Via https://www.wodc.nl/binaries/2708_Volledige_Tekst_tcm28-332492.pdf.



Het detentieverloop

Aanvang detentie: snelle en volledige screening (1)

Bij binnenkomst in detentie moet een gedetineerde zo snel en volledig mogelijk worden gescreend. Alleen dan weet je wie je voor je hebt, wat de achtergrond is van zijn gedrag, wat je wel en niet mag verwachten van de gedetineerde en welke interventies gepleegd moeten worden. Deze screening van gedetineerden door DJI, gericht op realisatie van een veilig detentieklimaat en praktische re-integratiezaken zoals zorg en schulden, ga ik verrijken. Dat doen we door relevante informatie van andere partijen, zoals de reclassering, te betrekken. In aanvulling daarop streeft de reclassering ernaar om bij zoveel mogelijk nieuwe gedetineerden na te gaan wat over (het gedrag van) die persoon bij hen bekend is. Die informatie kan de reclassering inbrengen in het overleg met casemanagers met als doel om een beter detentie- en re-integratieplan op te stellen.

Maatwerk staat hierbij centraal. Ook gedetineerden die maar kort in detentie zitten komen hiervoor in aanmerking. Naast het betrekken van informatie van partners bij de screening, komt er meer aandacht voor eventuele beperkingen. Dat leidt tot betere beoordelingen, bijvoorbeeld als sprake is van een licht verstandelijke beperking. Bij vermoedens van problematiek zal een beschikbaar instrumentarium worden toegepast om te kunnen bepalen welke interventies moeten worden ingezet en welke gedrags- en re-integratiedoelen realistisch zijn, zodat deze kunnen worden vastgesteld.

De samen met de gedetineerde vastgestelde doelen worden opgenomen in een persoonlijk detentie- en re-integratieplan. Zo'n plan wordt na binnenkomst in detentie voor iedere gedetineerde opgesteld en bevat concrete acties gericht op zowel een positief en actief detentieverloop als op het werken aan het opbouwen van een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan na detentie. Het detentie- en re-integratieplan wordt scherper, concreter en activerender dan het nu het geval is. De vrijblijvendheid bij de inzet van interventies en het realiseren van acties uit het detentie- en re-integratieplan is verleden tijd. De verbeterde screening biedt hiervoor een solide basis. Het personeel krijgt duidelijke handvatten hoe het getoonde gedrag te monitoren en te beoordelen. Het plan vormt een leidraad voor de invulling van de detentie, de detentiefasering, het verlenen van de v.i. en voor overdracht van informatie aan partners.

Basisprogramma en plusprogramma (2 en 3)

Binnen het gevangeniswezen wordt al onderscheid gemaakt tussen een *basisprogramma* en een *plusprogramma*. In principe start een gedetineerde in het basisprogramma. Dit programma bevat activiteiten waarop de gedetineerde recht heeft, zoals verblijf in de buitenlucht, bezoek, onderwijs en geestelijke verzorging. De omvangrijkste activiteit in het basisprogramma is intramurale, penitentiaire arbeid. Als gedetineerden een aaneengesloten periode goed gedrag laten zien, kunnen zij promoveren naar het plusprogramma. Bij goed gedrag gaat het er om dat uit de opstelling van de gedetineerde blijkt dat hij bereid is zich in te zetten voor verandering van zijn gedrag en voor zijn re-integratie, door de in zijn detentie- en re-integratieplan opgenomen doelen te behalen. Doordat gesignaleerde persoonlijke beperkingen en de in te zetten begeleiding explicieter worden meegenomen, wordt aan alle gedetineerden een kans geboden het basisprogramma te overstijgen. Het plusprogramma bestaat voor een deel uit dezelfde activiteiten als een basisprogramma, alleen worden deze activiteiten dan vaker aangeboden en gericht

ingevuld. Daarnaast kunnen gedetineerden in het plusprogramma deelnemen aan re-integratietrainingen en kunnen zij in aanmerking komen voor verlofverlening.

In de praktijk wordt het meewegen van gedrag van een gedetineerde en het verbinden van gevolgen eraan dus bewerkstelligd door een systeem van promoveren en degraderen. Anders gezegd: de getoonde inzet en het gedrag van een gedetineerde bepalen of hij meer of minder vrijheden en activiteiten krijgt. Het kabinet zal dit systeem van een wettelijke grondslag voorzien, en het beoordelingskader daarvoor aanscherpen.

Re-integratieverlof (4)

Verlofverlening draagt bij aan re-integratie en dus aan het voorkomen van recidive doordat gedetineerden hierdoor onder controle geleidelijk kunnen wennen aan toegekende vrijheden. Het is de bedoeling dat verlof gericht en nuttig wordt ingevuld. Op dit moment wordt het bestaande algemeen en regimesgebonden verlof echter als ongericht en te vrijblijvend ervaren.⁵ Gedrag heeft te weinig gevolgen voor het al dan niet verlenen van verlof. Ook staat het verlof nog te weinig in het teken van concrete re-integratiedoelen. Het kabinet wil het verlof dan ook persoonsgericht maken door het gedrag van gedetineerden steeds de basis laten zijn voor besluitvorming over het verlenen van verlof. Het mag namelijk niet zo zijn dat een gedetineerde zich jaren slecht gedraagt en zich onvoldoende inzet voor zijn re-integratie en dan op basis van enkele weken of dagen goed gedrag in aanmerking komt voor verlof. Slecht gedrag moet consequenties hebben, zoals het niet verlenen of het verliezen van vrijheden, een disciplinaire straf of een strafrechtelijke maatregel.

Daarnaast vindt het kabinet dat verleend verlof altijd gekoppeld moet zijn aan een re-integratiedoel, zoals het voeren van een sollicitatiegesprek, het tekenen van een huurcontract, deelname aan gedragsinterventies, zorg of werk buiten de muren van de inrichting. Een voorbeeld van een erkende gedragsinterventie is "Betere Start" waarbij moeders in staat worden gesteld te oefenen met het wonen in gezinsverband met hun kinderen. Dit leidt ertoe dat afscheid wordt genomen van de bestaande modaliteiten van regimesgebonden verlof en algemeen verlof. Deze verlofmodaliteiten worden vervangen door re-integratieverlof. Per gedetineerde wordt gekeken voor welk re-integratieverlof hij in aanmerking komt: kortdurend verlof, langdurig verlof en/of verlof voor extramurale arbeid. Zo kan verlof gericht bijdragen aan re-integratie en worden gedetineerden meer gestimuleerd om daadwerkelijk aan een veilige terugkeer te werken.

Gedetineerden aan wie re-integratieverlof voor werk buiten de gevangenis muren (extramurale arbeid) is toegekend, worden straks geplaatst in een zogeheten beperkt beveiligde afdeling (BBA). Het kabinet zal een dekkend netwerk van BBA's opzetten. Hier kunnen gedetineerden aan het einde van de detentie met steeds meer vrijheden oefenen, vanuit een specifiek hierop toegeruste setting. Iedere regio krijgt de beschikking over tenminste één BBA, waarmee de bestaande regionale spreiding ten opzichte van de huidige zogeheten zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI)-regimes sterk wordt verbeterd. Voordeel daarvan is dat een gedetineerde bij plaatsing in een BBA niet hoeft te worden overgeplaatst naar een inrichting die buiten de regio ligt waarin hij uiteindelijk zal terugkeren.

Door meer regionaal te plaatsen bevorderen we ook de samenwerking met regionale en lokale partners en borgen we de continuïteit in het (zorg)traject van de gedetineerde: het gehele re-integratietraject kan dan vanuit één regio worden vormgegeven. Daarbij faciliteert minstens één BBA per regio de persoonsgerichte benadering beter. De drempel om gedetineerden te plaatsen in de BBA, of in het geval hiervoor aanleiding is weer terug te plaatsen naar de gesloten setting in een inrichting, wordt namelijk lager. Ook kan geëxperimenteerd worden met een beperkt beveiligde afdeling buiten de inrichting, bijvoorbeeld daar waar binnen de inrichting niet zo'n afdeling kan worden gerealiseerd.

⁵ WODC, *Het tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlof voor gedetineerden*, uit Kamerstukken II 2006/2007, 24587, nr. 209, blg. 10955.

Penitentiair programma en voorwaardelijke invrijheidstelling (5 en 6)

Voor gedetineerden met een v.i.-waardige straf biedt de voorwaardelijke invrijheidstelling een mogelijkheid onder toezicht buiten de inrichting te verblijven. Ook voor gedetineerden met een niet v.i.-waardige straf is het van belang dat er een voorwaardelijk kader bestaat waarbinnen zij onder toezicht geleidelijk kunnen terugkeren in de samenleving. Daarom is er binnen het kader van de detentiefasering ruimte voor deze gedetineerden om enige tijd met een activiteitenprogramma gericht op hun re-integratie buiten de inrichting te verblijven (het zogeheten penitentiair programma).

Sancties

Om aan ongewenst gedrag ook daadwerkelijk consequenties te kunnen verbinden, maakt het gevangeniswezen gebruik van disciplinaire straffen. Op ongewenst gedrag van gedetineerden moet altijd een gepaste sanctie volgen, zodat zij worden gecorrigeerd en worden aangezet tot een gedragsverandering. Op niet te tolereren gedragingen volgen disciplinaire straffen. Voorbeelden van dergelijke gedragingen zijn het plegen van fysieke agressie, het handelen in verdovende middelen en de invoer van contrabande. Agressie en geweld tegen personeel wordt nimmer getolereerd. Hiervan doet de directeur altijd aangifte. Ook in andere gevallen waarin een disciplinaire straf niet volstaat, kan de directeur aangifte doen. DJI treedt met de politie en het openbaar ministerie in overleg om afspraken te maken over de gevallen waarin aangifte wordt gedaan en het vervolg dat aan deze aangiften wordt gegeven. Daarnaast bestaat er binnen DJI een richtlijn waarin per gedraging is aangegeven welke straf maximaal kan worden opgelegd. Ik hecht eraan dat DJI de mogelijkheden om passende sancties op te leggen in de praktijk consequenter benut met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting en de bescherming van het personeel. Uiteraard blijft er daarbij ruimte voor maatwerk, zodat rekening kan worden gehouden met eventuele beperkingen van de gedetineerde.

Arbeid

Het kabinet wil meer dan nu het geval is, inzetten op het verrichten van arbeid in detentie. Arbeid, scholing en het ontwikkelen van competenties in detentie vergroten de kansen van ex-gedetineerden op de arbeidsmarkt en verminderen de uitkeringsafhankelijkheid. Dat helpt de recidive te verminderen. Overigens geldt ook hierbij dat gedrag bepalend is. Wanneer de gedetineerde zich tijdens het werk niet aan de regels houdt, kan tijdelijke of permanente uitsluiting van deelname aan arbeid volgen.

Samengevat komt het kabinet tot de volgende maatregelen.

Maatregelen

- De screening van gedetineerden wordt verbeterd. Hiertoe worden eerst twee pilots ingericht.
- Informatie van de reclassering wordt zo veel mogelijk betrokken bij het opstellen van het detentie- en re-integratieplan.
- Het detentie- en re-integratieplan wordt aangescherpt. Hierin komen voortaan ook concrete gedragsdoelen en afspraken over werk na detentie, huisvesting, schuldsanering, het beschikken over een identiteitsbewijs en een (zorg-) verzekering te staan.
- Het systeem van detentiefasering blijft gehandhaafd en wordt persoonsgerichter ingevuld. Goed gedrag van de gedetineerde zal de basis zijn voor verlening van vrijheden, en aan slecht gedrag worden consequenties verbonden.
- Algemeen verlop en regimesgebonden verlop worden vervangen door re-integratieverlop. Verlop wordt voortaan steeds gekoppeld aan concrete persoonsgerichte re-integratiedoelen.
- Elke regio krijgt de beschikking over een beperkt beveiligde afdeling voor gedetineerden die in de laatste fase van hun straf buiten de gevangensmuren werk verrichten.
- Het personeel krijgt duidelijker handvatten voor disciplinaire straffen.
- DJI treedt in overleg met de politie en het openbaar ministerie om het aangiftebeleid te intensiveren.
- Gedetineerden gaan hun tijd in detentie actiever benutten. In drie penitentiaire inrichtingen (PI's) wordt gestart met de uitbreiding van het aantal uren arbeid.

4. Werken aan veilige terugkeer

Zo'n 60% van het totaal aantal delicten wordt gepleegd door personen die eerder in aanraking zijn geweest met Justitie.⁶ De samenleving profiteert van een sanctie-uitvoering die niet alleen zorgt voor vergelding, maar daders er ook van weerhoudt om terug te vallen in de criminaliteit.

De afgelopen 15 jaar is sterk geïnvesteerd in het terugdringen van recidive. Dat dit beleid zijn vruchten heeft afgeworpen, blijkt uit de jarenlange daling van de recidive onder volwassenen en jeugdigen. Toch valt uit de meest recente recidivecijfers van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) te concluderen dat de daling van de recidive stopt.⁷ Alhoewel de algemene recidive onder ex-gedetineerden die in 2013 een sanctie hebben gekregen nog wel licht daalde ten opzichte van de groep die in 2012 een sanctie hebben gekregen, recidiveert nog steeds ruim 45% van de ex-gedetineerden. Dat aantal moet omlaag.



Om een nieuwe impuls aan de recidivereductie te geven zijn maatregelen nodig langs twee lijnen: extra inzet op randvoorwaarden voor een veilige terugkeer en een betere samenwerking met partners.

Recidive van ex-gedetineerden

Randvoorwaarden voor een veilige terugkeer in de samenleving

Gedetineerden moeten zich vanaf het begin van hun detentie actief voorbereiden op hun terugkeer in de samenleving. Het doel hierbij is om bij die terugkeer fundamentele zaken voor een stabiel leven op orde te hebben. Op die manier kan crimineel gedrag worden voorkomen. In dit licht zijn er vijf basisvoorwaarden die een succesvolle re-integratie kunnen bevorderen.

- Het hebben van *onderdak* na ontslag uit detentie. Onderdak verkleint de kans op zwerfgedrag en een beroep op oude criminele netwerken.
- *Inkomen* uit werk of een (tijdelijke) uitkering om na ontslag uit detentie in het eerste levensonderhoud te kunnen voorzien.
- Inzicht in eventuele *schulden* en een plan om die af te lossen. Schulden kunnen een aanleiding zijn voor crimineel gedrag. Het wegwerken van schuldenproblematiek kan deze aanleiding wegnemen.
- Een geldig *identiteitsbewijs* (identiteitskaart of paspoort). Dit is bijvoorbeeld nodig voor het kunnen krijgen van werk of een woning. Het niet dragen van een geldig identiteitsbewijs is bovendien op zichzelf strafbaar.
- Het vaststellen van *zorgbehoeften* en (indien van toepassing) het zorgen voor een passende indicatie en het realiseren van (continuïteit van) zorg. In dat kader is het ook van belang dat gedetineerden beschikken over een *zorgverzekering*, zodat noodzakelijke zorg ontvangen kan worden.

Vijf basisvoorwaarden voor re-integratie



Basisvoorwaarden voor re-integratie

⁶ CBS, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*.

⁷ WODC, *Recidive onder justitiabelen in Nederland – een verslag over de periode 2004 tot en met 2016*. Via https://www.wodc.nl/binaries/FS2017-5_2768_tcm28-299134.pdf

Om mensen na hun detentie zo goed mogelijk te laten terugkeren in de maatschappij en te voorkomen dat zij opnieuw de fout in gaan, is het van belang dat zij tijdens detentie al actief werken aan het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden.

Gedetineerden zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de basisvoorwaarden. Uiteraard krijgen ze daarbij wel hulp. In penitentiaire inrichtingen is hiervoor een re-integratiecentrum (RIC) ingericht. Dit is een ruimte waar gedetineerden, ondersteund door personeel en vrijwilligers, terecht kunnen om te werken aan de vijf basisvoorwaarden. Ze kunnen daar bijvoorbeeld een CV of sollicitatiebrief schrijven, zich inschrijven voor opleidingen of zoeken naar een woning.

Het gevangeniswezen en partners zoals gemeenten, de reclassering en zorginstellingen werken samen om gedetineerden daarbij te ondersteunen. Dat betekent dat tijdens detentie snel duidelijk moet zijn op welke basisvoorwaarden (gericht) actie moet worden ondernomen. Daarom wordt, meteen bij het opstellen van het re-integratieplan bekeken of, en zo ja welke, basisvoorwaarden ontbreken. Tijdens de detentie kan, ook door externe partners, worden gestart met activiteiten gericht op het op orde krijgen van de basisvoorwaarden. De casemanagers in de inrichtingen hebben een cruciale rol in de terugkeer naar gemeenten. Dit werk wordt versterkt. In drie inrichtingen worden gedurende een periode extra (hoog gekwalificeerde) casemanagers ingezet om de caseload van casemanagers te verlagen, waardoor er meer tijd en aandacht per gedetineerde is. Daarbij wordt de kwaliteit van de voor gedetineerden uitgezette trajecten in het detentie- en re-integratie plan verhoogd en wordt de samenwerking met gemeenten en reclassering geïntensiveerd. Na dit jaar volgt een evaluatie om te zien of het beoogde effect is bereikt.

Aandacht voor herstel en vaardigheden

Naast de vijf basisvoorwaarden is er aandacht voor andere zaken die een succesvolle re-integratie kunnen bevorderen. Gedetineerden verrichten arbeid en kunnen trainingen of cursussen volgen, zodat vaardigheden worden ontwikkeld die hen kunnen helpen bij hun terugkeer in de samenleving. Te denken valt aan sociale of werknemersvaardigheden en het beheersen van de Nederlandse taal. Gedetineerden worden daarnaast in toenemende mate gestimuleerd om inzicht te krijgen in de gevolgen van hun daden en te werken aan herstel richting onder meer slachtoffers, de samenleving en hun gezonde sociale netwerk (bijvoorbeeld familie). Op dit moment moeten alle gedetineerden die in aanmerking willen komen voor het plusprogramma, de interventie 'Kiezen voor verandering' volgen. Daarnaast kunnen gedetineerden deelnemen aan cursussen gericht op herstel. Werken aan herstel zorgt voor verbeterde relaties en biedt meer perspectief op succesvolle re-integratie. Daarom wil ik het werken aan herstel intensiveren. Prioriteit heeft het versterken van slachtofferbewustzijn bij gedetineerden en personeel. Dat doen we door slachtofferbelangen te laten meewegen bij het toekennen van externe vrijheden en v.i. en door herstelbemiddeling te faciliteren.

Meer gedetineerden worden bereikt

Nog niet alle gedetineerden worden bereikt met dit beleid. Dat zal ook niet in alle gevallen lukken, omdat sommige gedetineerden zeer kort vastzitten en omdat medewerking niet kan worden afgedwongen. De inzet is om meer gedetineerden te bereiken door voor kortgedetineerden de screening op het gebied van de vijf basisvoorwaarden te versnellen, zodat hulpvragen aan gemeenten kunnen worden doorgegeven. Daarnaast worden gedetineerden die niet willen meewerken aan hun re-integratie gemotiveerd om wel hun kansen te pakken om tijdens detentie te werken aan een betere toekomst buiten de gevangensmuren.

Versterking samenwerking

De complexiteit van de problematiek van een groot deel van de gedetineerden maakt het noodzakelijk dat er sterker dan tot nu toe het geval is wordt samengewerkt door het gevangeniswezen en partners buiten het justitiedomein. De tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf is vaak een onderbreking van een reeks interventies die al voorafgaand aan de veroordeling zijn ingezet. Deze interventies zijn vaak vanwege het langdurige karakter van de problematiek tijdens en na detentie ook nog nodig. Denk daarbij aan verslavingszorg, schuldhulpverlening, voorwaardelijk opgelegde sancties en taakstraffen.

Dit betekent dat het gevangeniswezen, nog sterker dan nu, de verbinding gaat zoeken met partners, zoals de reclassering, gemeenten, zorgaanbieders en wijkteams. Zij moeten tijdens de detentie alvast in actie kunnen komen om na de periode van gevangenschap ondersteuning te kunnen bieden of trajecten voor een ex-gedetineerde voort te zetten of op te starten. In dat kader zijn DJI en MEE NL onlangs een samenwerkingsverband aangegaan, om er voor te zorgen dat ex-gedetineerden met een beperking na detentie betaald werk vinden en houden.

Het programma Koers en Kansen verbindt verschillende partners. Binnen dit programma starten we met projecten om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en te bezien wat werkt in de praktijk. Goede ervaringen en werkwijzen kunnen vervolgens worden uitgerold.

Het kabinet is onder de indruk van de beweging die schuil gaat achter Koers en Kansen en heeft in de praktijk gezien dat deze op brede steun kan rekenen. Naast de reeds betrokken partners spelen ook andere sectoren een cruciale rol bij de begeleiding van ex-gedetineerden. Denk aan het bedrijfsleven, onderwijs en maatschappelijk werk.

Koers en Kansen: innovatie in de sanctie-uitvoering

Justitie, het sociaal domein en de zorg werken in het programma Koers en Kansen gezamenlijk aan het effectiever en toekomstbestendiger maken van de sanctie-uitvoering.

Drie uitgangspunten staan daarbij centraal:

1. De sanctie-uitvoering moet zo georganiseerd worden dat deze optimaal aansluit op de lokale context (veilig dichtbij). Het doel is een sluitende aanpak voor re-integratie en het voorkomen van onnodige maatschappelijke kosten.
2. Door inzichten in de dader die domeinoverstijgend zijn, onder meer door een omgevingsadvies, kunnen sancties meer persoonsgericht worden vormgegeven en sluiten zij beter aan bij de inspanningen van gemeenten en zorgpartners. Dit vraagt om een aanpak die de levensloop centraal stelt, om de delinquent indien nodig met dwang en drang op het goede pad te krijgen.
3. Ten slotte zijn betere resultaten alleen mogelijk indien professionals meer in staat worden gesteld om te doen wat nodig is (vakmanschap voorop).

De komende jaren komt er ruimte voor projecten die bijdragen aan een effectievere en toekomstbestendige sanctie-uitvoering. Daarbij is de praktijk aan zet. Samen met de bestuurders van de betrokken organisaties gaan we projecten selecteren en faciliteren die aantoonbaar bijdragen aan vermindering van herhaling van crimineel gedrag. Werkende mechanismen van die projecten zullen we beschikbaar stellen en met oog voor de lokale context opschalen. Structurele knelpunten willen we in gezamenlijkheid aanpakken. Uiteindelijk leidt dit tot structurele verbeteringen in de sanctie-uitvoering.

Op basis van de eerste ronde projectvoorstellen zullen onder andere de volgende projecten van start gaan:

- In diverse gemeenten worden projecten gestart om de rol van de gemeente bij re-integratie te versterken en de doorstroming naar het sociaal domein te verbeteren. Het gaat daarbij onder andere om tijdelijke woonvoorzieningen met begeleiding en arbeidsmarkt begeleiding. Een voorbeeld hiervan is een project in Breda. Daar start een gemeentelijk re-integratieteam met maatwerkbudget en bijzondere bevoegdheden. Dit team bezoekt een gedetineerde in de eerste week van zijn detentie om met hem een re-integratieplan te maken en, waar nodig, ondersteuning te bieden bij het realiseren van de re-integratiedoelstellingen.
- Gemeenten in Noord-Nederland verbeteren de procesgang rond kortgestraften door

intensieve samenwerking met justitiële ketenpartners in de periode vóór detentie. Een gedetineerde gaat met een door hemzelf opgesteld plan detentie in en begint al gedurende zijn detentie te werken aan de doelen voor zijn re-integratie. Hulp en zorg van “binnen” en “buiten” wordt zoveel mogelijk op elkaar afgestemd.

- Het openbaar ministerie en de rechtspraak verkennen een nieuwe aanpak voor afdoening van strafzaken voor de jaarlijks ongeveer 8000 volwassenen, verdacht van een relatief licht delict, waarvan bekend is dat persoonlijkheids- of gedragsproblematiek speelt. Centraal staan op de betrokkene toegesneden voorwaarden die snel kunnen worden uitgevoerd en opgepakt. Het voorstel ziet ook op sneller optreden bij overtreding van de voorwaarden.
- Pilots met lokale, kleinschalige voorzieningen op verschillende locaties in het land om samen met gemeenten en zorgpartners tijdens de detentie te werken aan re-integratie.

Eind 2018 informeer ik uw Kamer uitgebreider over de tussenopbrengsten en het totaal aan projecten dat van start is gegaan binnen Koers en Kansen.

Door deelname van het gevangeniswezen aan projecten van Koers en Kansen kan het gevangeniswezen in aansluiting op het sociaal domein en de zorg bijdragen aan een veilige terugkeer van de gedetineerde in de samenleving.

Daarnaast zal het kabinet ook op structurele wijze inzetten op het versterken van de samenwerking met de partners ten behoeve van een veilige terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. Hieronder ga ik in op de rol van de belangrijkste partners en de te treffen maatregelen.

Gemeenten

Gemeenten hebben een grote rol bij de succesvolle terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. Hiervoor werken zij samen met het gevangeniswezen en andere betrokken organisaties zoals de reclassering en zorginstellingen. Gemeenten kunnen vanuit hun wettelijke taken gedetineerden ondersteunen bij het op orde krijgen of houden van de basisvoorwaarden (denk aan het verstrekken van identiteitsbewijzen of het verstrekken van uitkeringen). Om effectieve ondersteuning te kunnen bieden is het van belang dat gemeenten beschikken over bepaalde gegevens van gedetineerden. Gemeenten moeten bijvoorbeeld weten wanneer hun ingezetenen gedetineerd zijn en welke hulp wordt gevraagd. Ook bij terugkeer is het van belang gemeenten tijdig in te seinen.

Bij de gegevensdeling stuiten we thans op wettelijke grenzen. Om dat te ondervangen kom ik met een wettelijke grondslag om de gegevensuitwisseling te verbeteren. In de eerste plaats wordt het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens gewijzigd, zodat gegevens over het begin en einde van detentie van gedetineerde ingezetenen aan gemeenten kunnen worden verstrekt. In de tweede plaats wordt er in het wetsvoorstel dat de regeling van de v.i. wijzigt een grondslag opgenomen, die afstemming tussen PI's en gemeenten mogelijk maakt, zodat hulpvragen van gedetineerden op de verschillende basisvoorwaarden aan gemeenten kunnen worden verstrekt. De gemeenten kunnen op basis van deze hulpvraag preciezer bepalen of ondersteuning van de (ex-)gedetineerde nodig is en aangeboden kan worden.

Het is vaak gewenst dat gedetineerden dicht bij hun woonplaats in een inrichting verblijven, zodat zorgtrajecten zo nodig kunnen worden gecontinueerd, er aansluiting blijft met het sociale netwerk van de gedetineerde en de gemeente tijdens de detentie ondersteuning kan bieden. Indien het openbaar ministerie aangeeft dat iemand juist niet moet worden gedetineerd in de buurt van de eigen woonplaats, bijvoorbeeld omdat de belangen van slachtoffers of nabestaanden zich daartegen verzetten, dan wordt hij elders geplaatst. Daarnaast worden slachtofferbelangen meegewogen voordat een gedetineerde start met re-integratie activiteiten buiten de inrichting (re-integratieverlof). Zo nodig kunnen voorwaarden worden verbonden aan

het verlof, zoals een locatie- of contactverbod. Als de belangen van slachtoffers zich verzetten tegen re-integratieverlof in de desbetreffende plaats, kan de gedetineerde worden overgeplaatst naar een andere inrichting waardoor hij elders met re-integratieverlof gaat.

Tot slot wordt in 2018 het convenant 'Re-integratie (ex-)gedetineerden' herzien. Hierbij wordt extra aandacht geschonken aan de rol van gemeenten bij kortgedetineerden, de medewerking van gemeenten om ex-gedetineerden op te vangen als deze niet naar hun oorspronkelijke gemeente kunnen terugkeren, en de mogelijkheid om identiteitsbewijzen aan te vragen in de gemeente waar de PI is gevestigd.

Reclassering

De reclassering heeft unieke kennis en expertise over de op- en afbouw van criminele carrières. Hierdoor kan de reclassering een belangrijke bijdrage leveren aan een verantwoorde terugkeer van gedetineerden naar de samenleving. In het regeerakkoord is aangekondigd dat de reclassering steviger wordt gepositioneerd bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Op meerdere plekken is geëxperimenteerd met de aanwezigheid van een of meerdere reclasseringswerkers in de PI. Deze als zeer positief ervaren werkwijze wil ik voortzetten door het aantal reclasseringswerkers dat fysiek aanwezig is in de PI's de komende periode uit te breiden. Daarbij krijgen de reclasseringswerkers de ruimte om te onderzoeken wat er nodig is om de gedetineerde goed te laten re-integreren en hun professionaliteit te vergroten door van elkaars ervaringen te leren.

De reclassering draagt op de volgende manier bij aan het re-integratietraject:

- De reclasseringswerkers kijken of de betreffende gedetineerde eerder in beeld is geweest van de reclassering en hoe hij zich toen heeft gedragen. Samen met casemanagers van DJI worden kansen voor resocialisatie en re-integratie vroegtijdig in beeld gebracht.
- Re-integratieplannen krijgen hierdoor sneller en beter vorm.
- De reclassering kan hierdoor vaker gedragsinterventies aanbieden en/of doorgeleiden naar zorg.
- De reclasseringswerkers zetten tijdens de detentiefasering hun expertise in om de recidiverisico's van gedetineerden in kaart te brengen.

Het inzetten van de specifieke deskundigheid van de reclassering biedt trouwens niet voor elke gedetineerde toegevoegde waarde. Het is bovendien voor de reclassering qua capaciteit niet haalbaar om voor elke nieuwe gedetineerde na te gaan of hij eerder met de reclassering in aanraking is geweest en wat er in dat geval over hem bekend is. De komende periode wordt met de reclassering en DJI verkend voor welke groepen gedetineerden de meerwaarde van betrokkenheid van de reclassering het grootst is.

Vrijwilligers

Vrijwilligers leveren sinds jaar en dag een belangrijke bijdrage aan een goede re-integratie van ex-gedetineerden. Zij vervullen door hun onafhankelijke positie vaak een vertrouwensrol voor gedetineerden en kunnen op basis van specifieke expertise van toegevoegde waarde zijn voor het bevorderen van een veilig detentieklimaat en de re-integratie van gedetineerden. Zo ondersteunen vrijwilligers gedetineerden in het re-integratiecentrum, waar gedetineerden activiteiten kunnen uitvoeren met het oog op hun terugkeer in de samenleving, en geven ze SOS-cursussen gericht op de bewustwording van de gevolgen van criminaliteit voor het slachtoffer.

Het gevangeniswezen gaat het werken met vrijwilligers verder uitbreiden. Het jaarlijkse subsidiebudget is onlangs verhoogd met €1 miljoen tot € 4,1 miljoen, waardoor met name meer vrijwilligersactiviteiten ten behoeve van re-integratie gesubsidieerd kunnen worden. Meer dan nu

zal het vrijwilligerswerk aansluiten op de behoefte vanuit de inrichtingen. Hierdoor wordt meer ingezet op een effectieve en kwalitatief hoogstaande begeleiding voor de versterking van de re-integratie en resocialisatie van de gedetineerde.

Zorg

Een gedetineerde heeft recht op medische zorg, waaronder psychiatrische zorg. Daarom wordt in de inrichtingen basiszorg aangeboden en zijn penitentiaire psychiatrische centra ingericht ten behoeve van klinische opname. Het kabinet zet zorgprofessionals in die organiseren dat de gedetineerde de juiste zorg krijgt. De zorgprofessional legt daarvoor de juiste contacten met de reguliere ggz-zorg en gemeenten zodat de gedetineerde ook na afloop van detentie de juiste zorg krijgt. Momenteel vindt in zeven PI's een proef plaats.

Sommige gedetineerden hadden voorafgaand aan de detentie al zorg nodig. Ook is soms na afloop van detentie nog zorg nodig om te voorkomen dat zij terugvallen in crimineel gedrag. Mede gelet op het feit dat de meeste gedetineerden maar kort in detentie verblijven, is van belang dat zorgtrajecten die voor detentie zijn opgestart zo nodig tijdens en na detentie worden voortgezet. Een persoonsgerichte aanpak die passende en tijdige zorg in aansluiting op de strafrechtelijke zorgperiode faciliteert, was het onderwerp van het programma continuïteit van zorg dat in 2016 en 2017 met een aantal ketenpartners is uitgevoerd.

Om ervoor te zorgen dat zorgtrajecten zo veel mogelijk doorlopen tijdens detentie krijgen behandelaren probleemloze toegang tot PI's. Verder moeten zorgaanbieders (waaronder PI's) op grond van de wet forensische zorg, die op 1 januari 2019 in werking treedt, zes weken voorafgaand aan het einde van de detentie voorbereidingen treffen om aansluitende zorg te organiseren als dat nodig is. Zo kan de strafrechter bijvoorbeeld gevraagd worden een civiele zorgmachtiging op te leggen. Op deze manier wordt voorkomen dat de zorgverlening automatisch stopt indien de detentie eindigt. Uit onderzoek van AEF, uitgevoerd tijdens het programma continuïteit van zorg, is gebleken dat er nog onvoldoende sprake is van een passend zorgaanbod in de reguliere zorg voor mensen met gevaarlijk, agressief en ontwrichtend gedrag zonder een justitiële titel.⁸ Daarom maken zorgverzekeraars en zorgaanbieders momenteel afspraken in opdracht van het kabinet om te zorgen voor een betere beschikbaarheid van reguliere beveiligde zorg. Dit biedt ook mogelijkheden voor personen waarbij de detentie eindigt, maar die nog wel een hoge mate van beveiligde zorg nodig hebben. Ook werken gemeenten, veiligheidshuizen, politie, openbaar ministerie en zorgaanbieders samen om zo lang als nodig zorg te bieden aan ex-gedetineerden. Tot slot zet het kabinet er op in dat elke gedetineerde na afloop van detentie beschikt over een zorgverzekering. Samen met VWS ontwikkelen we mogelijke oplossingen voor de problematiek van gedetineerden zonder zorgverzekering en de opschorting van de zorgverzekering tijdens detentie.

⁸ Kamerstukken II 2016/2017, 33628, nr. 19.

Als het gaat om het faciliteren van een veilige terugkeer van gedetineerden in de samenleving, nemen we samengevat de volgende maatregelen.

Maatregelen

- De fysieke aanwezigheid van de reclassering in de PI's wordt verhoogd. Dit moet zorgen voor betere samenwerking met de casemanagers van DJI.
- Regionale plaatsing wordt verbeterd, zodat gemeenten, behandelaars en het sociale netwerk makkelijk contact kunnen houden met gedetineerden.
- Gemeenten worden voortaan standaard geïnformeerd over de datum van begin en einde detentie van hun ingezetenen, zodat zij de terugkeer van gedetineerden beter kunnen voorbereiden.
- Er komt een wettelijke grondslag waardoor het gevangeniswezen meer gegevens kan delen met gemeenten.
- In 2018 wordt met gemeenten een nieuw convenant 'Re-integratie (ex-)gedetineerden' afgesloten.
- Om tijdens detentie meer te kunnen werken aan de randvoorwaarden voor een veilige terugkeer start een pilot met de inzet van extra casemanagers in drie inrichtingen.
- We investeren 1 miljoen euro extra voor de inzet van vrijwilligers bij de re-integratie van gedetineerden.
- De reclassering start in de tweede helft van 2018 met pilots met vrijwilligers binnen het reclasseringstoezicht.
- Gedetineerden krijgen de zorg die zij nodig hebben. Zorgtrajecten die voor of in detentie zijn opgestart worden zo nodig ook na detentie voortgezet.
- In het kader van Koers en Kansen worden in diverse gemeenten projecten gestart om de rol van gemeenten bij re-integratie te versterken.
- De procesgang rond kortgestraften wordt verbeterd door de samenwerking met ketenpartners voor detentie al te verbeteren.
- Er komt een nieuwe aanpak voor het afdoen van strafzaken van relatief lichte delicten, waarbij aandacht is voor persoonlijkheids- of gedragsproblematiek.
- Lokale, kleinschalige voorzieningen worden ingericht, zodat gemeenten en zorgpartners betrokken kunnen worden bij re-integratie.

5. Organisatie en personeel op orde

In deze visie is aangegeven op welke wijze de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf in de komende jaren wordt verbeterd. Samenwerking met lokale ketenpartners bij terugkeer van (ex-)gedetineerden en bij kortgestraften én aandacht voor gedrag, risico's en belangen van slachtoffers bij detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling staan voorop. Daarnaast wordt er stevig geëxperimenteerd om tot nieuwe effectieve maatregelen te komen.

Twee andere aspecten zijn van groot belang voor een veilige en ongestoorde tenuitvoerlegging: de veiligheid in de inrichtingen en een solide personeelsbeleid.

Veiligheid

De samenleving moet kunnen vertrouwen op een veilige en ongestoorde tenuitvoerlegging. Werken met gedetineerden is op de eerste plaats mensenwerk. Goed opgeleid personeel dat wordt ondersteund met de juiste informatie en technologische middelen is essentieel. Informatie-gestuurd werken ligt ten grondslag aan goede besluitvorming. In een veilig detentieklimaat kunnen gedetineerden werken aan re-integratie, gefaciliteerd door ketenpartners en gestimuleerd door medewerkers. Negatief gedrag wordt duidelijk en consequent gecorrigeerd. Geweld en agressie zijn niet acceptabel en moeten altijd consequenties hebben.

Met inzicht in het doen en laten van de gedetineerde en kennis van zijn achtergrond en (sociale) relaties, is het personeel beter in staat om hierop adequaat te reageren. De basis is relationele veiligheid, waarbij het personeel alert is, contact heeft met de gedetineerde, signalen van ongewenst gedrag herkent en daarnaar handelt. Veiligheid gaat over risicobeheersing, niet over risico-uitsluiting. Risico's zijn in het werk van het gevangeniswezen onvermijdelijk, maar moeten zo goed als mogelijk beheerst worden.

Naast het aspect van 'kennen en gekend worden', worden risico's beheerst door de inzet van techniek. Het gaat dan om het toepassen van innovatieve controlemogelijkheden en de manier van inrichting van de penitentiaire inrichtingen. Contrabande, zoals drugs, wapens en mobiele telefoons, hoort niet in een inrichting thuis. Mobiele telefoons kunnen gebruikt worden voor voortgezet crimineel handelen, smokkel van contrabande, slachtoffercontacten en andere illegale praktijken. Om hier beter toezicht op te kunnen houden, wordt een aantal DJI-medewerkers opgeleid als buitengewoon opsporingsambtenaar. Zij zijn daardoor bevoegd om telefoons uit te lezen. DJI doet dit uit oogpunt van de orde en veiligheid in de inrichting, ook wanneer de politie op voorhand geen reden voor strafrechtelijk onderzoek heeft. Uiteraard wordt informatie over strafbare feiten altijd overgedragen aan de politie voor vervolgonderzoek. Verder is het aanbrengen van een strikte scheiding tussen gedetineerden die wel en gedetineerden die geen externe vrijheden krijgen is essentieel om de veiligheid in de PI te kunnen waarborgen. Vermenging van beide groepen kan leiden tot het onder druk zetten van degenen die buiten komen en/of een toename van contrabande in de inrichting.

Drugs zijn een belemmering voor het werken aan een succesvolle terugkeer in de samenleving en voor de veiligheid in de inrichting. Een gesloten setting is een veilige, gestructureerde omgeving, die voor gemotiveerde gedetineerden kansen biedt voor een nieuwe start en doorbreking van oude patronen. Voortgezet crimineel handelen of ongewenst contact zoeken met slachtoffers zijn tekenen dat iemand niet wil resocialiseren. Daar waar het sociale netwerk steunend is, zijn contacten met buiten belangrijk om te onderhouden en te versterken. Daar waar sociale contacten juist criminele contacten betreft, gericht op ontvluchting, smokkel, contrabande en crimineel handelen, vraagt dit strak toezicht en monitoring.

Om de veiligheid te kunnen borgen en incidenten binnen het gevangeniswezen terug te dringen, neemt het kabinet de volgende maatregelen.

Maatregelen

- Het binnenbrengen van contrabande door bezoek en personeel wordt strafbaar gesteld. Medio 2018 wordt hiertoe een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend.
- Intramuraal verblijvende gedetineerden worden voortaan strikt fysiek gescheiden van gedetineerden die buiten de muren arbeid mogen verrichten.
- Er worden meer innovatieve middelen ingezet in om contrabande tegen te gaan. Gestart wordt met een proef met een 'GSM-paraplu', waardoor gedetineerden in de gevangenis geen verbinding kunnen maken met onbekende telefoons.
- DJI-medewerkers worden opgeleid en geautoriseerd om in de gevangenis gevonden telefoons uit te lezen.
- Het gevangeniswezen voert een proef uit met een 'gedetineerden relatiemonitor'. In deze monitor wordt op gestructureerde wijze informatie over de gedetineerde vanuit de hele inrichting samengebracht om beter zicht te krijgen op risicosignalen van gedetineerden, zoals bijvoorbeeld een voorbereiding om te vluchten.
- Samen met partners in de strafrechtketen worden vanaf eind 2018 risicoprofielen van gedetineerden opgesteld. Dit geeft betere handvatten voor veilig vervoer en plaatsing van gedetineerden.

Solide personeelsbeleid

DJI heeft voldoende goed opgeleide en gemotiveerde vakmensen nodig – nu en in de toekomst. Een solide personeelsbeleid is daarvoor essentieel, zeker omdat werken met gedetineerden veel van medewerkers vraagt. Een eerste fundamentele stap richting (het bestendigen van) een veilig en stabiel werkklimaat is het convenant 'Werken aan een solide personeelsbeleid' dat de vakbonden, Centrale Ondernemingsraad en de Hoofddirectie van DJI eind november 2017 sloten.⁹ Met het geld dat in het kader van het convenant wordt vrijgemaakt, wordt geïnvesteerd in het verlichten van de werkdruk, het vergroten van de veiligheid en het vakmanschap van de medewerkers. Investeren in het vakmanschap van medewerkers is nodig omdat het werk en de kenmerken van de populatie veranderen. Daarnaast is er steeds meer samenwerking met professionals uit andere disciplines – binnen de inrichting, maar ook daarbuiten. Dit alles maakt een andere benadering en werkwijze nodig. Voor de komende vier jaar is voor deze investering in totaal 100 miljoen euro vrijgemaakt.

Uit een door DJI uitgevoerd onderzoek en uit het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid 'Uit Balans' blijkt dat er knelpunten zijn in de bezetting van medewerkers.¹⁰ Dit heeft onder andere te maken met het feit dat in de financiering en bij de roosterplanning van de individuele inrichtingen onvoldoende rekening wordt gehouden met de vergrijzing van het personeelsbestand, het parttime werken door medewerkers van 57 jaar en ouder, de mate waarin gebruik wordt gemaakt van ouderschapsverlof en de benodigde tijd voor de vereiste opleidingen. Voor deze knelpunten in de bezetting is een financiële oplossing gevonden en het roosterproces wordt verbeterd. Daarnaast heeft DJI al enige tijd een grootscheepse wervingscampagne lopen voor nieuw personeel. Dat heeft sinds 1 mei 2017 ruim 670 medewerkers opgeleverd. Door deze maatregelen komt voldoende personeel beschikbaar.

Om medewerkers hiervoor voldoende toe te rusten, investeert DJI extra in hun vakmanschap door middel van opleidingen en trainingen. Daarnaast investeert DJI in het verder ontwikkelen van leiderschap en het beter toerusten van leidinggevenden in het gevangeniswezen om de organisatie op adequate wijze te sturen bij het (blijven) vervullen van haar taken.

⁹ Kamerstukken II, 2017/2018, 24587, nr. 705.

¹⁰ Inspectie voor Veiligheid en Justitie, *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het gevangeniswezen*, april 2018.

Deze extra investeringen bevorderen de kwaliteit en (verticale én horizontale) mobiliteit van de individuele medewerkers. Ook dragen ze bij aan een uitgebalanceerd personeelsbestand: een goede leeftijdsverdeling en afspiegeling van de maatschappij – de juiste mens, op de juiste plek, op het juiste moment. Tot slot is het belangrijk een goede mix te hebben van vaste en tijdelijke, interne en externe medewerkers. Dit maakt de organisatie operationeel wendbaar en beter in staat met fluctuaties in het aanbod van justitiabelen mee te bewegen.

Om een solide personeelsbeleid te garanderen en vakmanschap te bevorderen, kom ik tot de volgende maatregelen.

Maatregelen

- Om ervoor te zorgen dat er voldoende personeel op de werkvloer komt, wordt het roosterproces verbeterd en wordt de benodigde financiering van de inrichtingen jaarlijks afgestemd op de feitelijke inzetbaarheid van het personeel.
- Medewerkers van DJI gaan op grote schaal naar (MBO en HBO) opleidingen en behalen certificaten middels EVC-trajecten (Eerder Verworven Competenties).
- Naast de algemene startkwalificaties (diploma's) worden specifieke competenties en vaardigheden van medewerkers in de inrichtingen versterkt. In 2018 wordt extra ingezet op vaardigheden om contrabande tegen te houden.
- Medewerkers ontwikkelen in 2018 extra vaardigheden voor het omgaan met licht verstandelijk beperkten.
- Medewerkers versterken in 2018 hun competenties ten aanzien van het tegengaan van radicalisering.
- DJI versterkt vanaf 2018 het leiderschap van alle leidinggevendenden. De managementteams van alle inrichtingen stellen daarom voor 2018 en 2019 een ontwikkelplan op.
- Tot 2022 is extra geld beschikbaar voor de vervanging van medewerkers die opleidingen volgen.

Capaciteitsmaatregelen

Het gevangeniswezen moet in staat zijn om flexibel in te spelen op veranderingen in de omvang en de aard van de doelgroep, die gevolgen hebben voor personeel en de benodigde detentiecapaciteit. DJI, en het gevangeniswezen in het bijzonder, heeft al geruime tijd te maken met leegstand. De structurele overcapaciteit wordt bevestigd door het meest recente Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ-ramingen) die onlangs aan uw Kamer is verzonden.¹¹ Hoewel de geraamde overcapaciteit lager uitvalt dan een jaar geleden, betekent dit dat het bij ongewijzigd beleid waarschijnlijk is dat ook in de komende jaren nog sprake is van leegstand. Daarnaast zullen de beleidsintensivering ten aanzien van v.i. en detentiefasering die ik in deze visie heb aangekondigd bij doorgang van invloed zijn op de benodigde celcapaciteit. Al deze zaken vergen een zorgvuldige afweging. Over de capaciteitsmaatregelen die ik wil treffen zal ik uw Kamer nog voor het zomerreces van 2018 informeren.

¹¹ Kamerstukken II 2017/2018, 24587, nr. 723.

6. Vervolg

In deze brief heb ik uiteengezet hoe het kabinet kijkt naar de manier waarop we gevangenisstraffen uitvoeren en welke veranderingen wenselijk zijn om Nederland veiliger te maken.

Financiën

Niet alle maatregelen kosten geld. Vaak betreft het de introductie van een andere manier van werken die binnen de bestaande middelen van de betrokken organisaties kan worden opgevangen. Een aantal maatregelen wordt gefinancierd uit het budget dat het kabinet heeft vrijgemaakt voor de aanpak van recidive met preventieve en repressieve middelen, oplopend tot structureel 20 miljoen euro in 2020. Het betreft de kosten voor de pilots met uitbreiding van het aantal uren arbeid in drie inrichtingen, de proef met extra inzet van casemanagers, het programma voor de ontwikkeling van risicotaxatie en de inzet van de reclassering bij een betere screening van gedetineerden. Op het budget voor de aanpak van recidive kunnen ook andere organisaties, zoals in de zorg en het sociaal domein, een beroep doen om binnen het programma Koers en Kansen maatregelen te verkennen die er op zijn gericht herhaalde criminaliteit te voorkomen en gevangenisstraffen duurzaam te maken. De eerste projectaanvragen in het kader van Koers en Kansen zijn al beoordeeld en toegekend en een tweede ronde begint zeer binnenkort. Voor de begeleiding van deze projecten is een bestuurlijke regiegroep opgericht met deelnemers uit de zorgsector, het lokale domein en de justitieketen. Zij denken mee over de koers van dit programma en voelen zich, binnen hun eigen organisatie, verantwoordelijk voor de veranderingen die moeten worden doorgevoerd.

Om de maatregelen te kunnen doorvoeren binnen het gevangeniswezen moet de basis op orde zijn. Voor het verlichten van de werkdruk, het vergroten van de veiligheid en het vakmanschap van de medewerkers is voor de komende vier jaar in totaal 100 miljoen euro vrijgemaakt. De kosten voor de aanscherping van de v.i. worden opgenomen in de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De bredere inzet van vrijwilligers bij de sanctietoepassing wordt uit het beschikbare subsidiebudget gedekt. Dit budget is met 1 miljoen verhoogd tot 4,1 miljoen euro.

Wetgeving

Voor meerdere van de in deze visie aangekondigde maatregelen is wijziging van wetgeving noodzakelijk. De formele consultatie van het wetsvoorstel dat het systeem van de voorwaardelijke invrijheidsstelling wijzigt, is inmiddels afgerond. Na de advisering door de Raad van State zal het wetsvoorstel – na de zomer – worden ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel bevat ook een grondslag om de gegevensuitwisseling met gemeenten te verbeteren. Vooruitlopend daarop zal dit jaar de wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens tot stand worden gebracht. Dat besluit maakt het mogelijk de datum van begin en einde detentie aan de gemeente van terugkeer te melden. Het wetsvoorstel dat het gewijzigde beleid in het kader van levenslang verankert in de wet en de gratieregeling aanscherpt, wordt op korte termijn voor advies voorgelegd aan de gebruikelijke adviesorganen. De strafbaarstelling van het binnenbrengen van verboden voorwerpen (contrabande) in justitiële inrichtingen wordt nog voor het zomerreces ingediend bij de Tweede Kamer.

Monitoring

Betrokken organisaties, zoals DJI en de reclassering, nemen verantwoordelijkheid voor hun eigen deel van de aangekondigde maatregelen. Daarbij krijgen ze begeleiding van een stuurgroep waarin deze organisaties zijn vertegenwoordigd. De stuurgroep zorgt ook voor de monitoring. Ik zal uw Kamer jaarlijks een voortgangsrapportage sturen met daarin de stand van zaken. Daarbij zal ik ingaan op de voortgang, de bereikte resultaten en de planning vanaf dat moment. Over de overige aspecten (celcapaciteit en personeelscapaciteit) zal ik uw Kamer nog voor het zomerreces van 2018 berichten.

Tot slot

Het kabinet heeft niet voor niets bij de start zijn vertrouwen in de toekomst uitgesproken. Daar was alle reden toe. Nederland staat er in veel opzichten goed voor. Onze welvaart groeit en onze rechtsstaat staat op stevige benen. En dat is juist een goed moment om het nodige onderhoud te plegen. Het is belangrijk om het brede vertrouwen in de rechtsstaat op peil te houden. Deze visie levert daar een bijdrage aan door te laten zien hoe we in ons land met gevangenisstraffen meer kunnen bereiken voor de hele samenleving. Dat doen we door een dubbelslag te maken. Met straffen die enerzijds tegemoetkomen aan het rechtvaardigheidsgevoel van mensen en een vorm van genoegdoening bieden. En straffen die anderzijds gericht zijn op betere re-integratie van gedetineerden en de voorkoming van herhaald crimineel gedrag. Zo maken we samen Nederland tot een nog sterker en veiliger land voor iedereen.