

### **Waarom dit voorstel?**

Bij de uitvoering van gevangenisstraffen staan twee doelen centraal: 1) het bieden van genoegdoening aan het slachtoffer en de maatschappij als geheel én 2) het voorkomen dat iemand opnieuw in de fout gaat. Met dit wetsvoorstel wordt meer recht gedaan aan deze twee doelen.

Op dit moment kunnen gedetineerden die een lange gevangenisstraf hebben gekregen deze voor een groot deel buiten de muren doorbrengen. Die periode kan lang duren, maximaal tien jaar. Tijd buiten de gevangenis muren om weer te wennen aan de samenleving is belangrijk, maar zo'n lange periode vinden we niet juist en onnodig. Ook slachtoffers en de samenleving ervaren dit als onrechtvaardig; degenen met de zwaarste straffen komen de langste periodes voorwaardelijk vrij. Om daar een eind aan te maken, beperken we de periode dat gedetineerden voorwaardelijk vrij kunnen komen tot maximaal twee jaar. Ook willen we dat bij iedere gedetineerde een individuele afweging wordt gemaakt of hij voor vrijheden in aanmerking komt. Geen wettelijk recht meer, maar een afweging per geval. Bij deze beoordeling zal worden gekeken naar het gevaar voor de maatschappij, de belangen van slachtoffers én het gedrag van de gedetineerde; heeft de gedetineerde laten zien dat hij serieus bezig is met zijn leven op orde krijgen?

Niet alleen tegen het einde van de gevangenisstraf gaat er iets veranderen. Ook de invulling van de straf wordt aangepast. De straf moet door gedetineerden gebruikt worden om hun leven te beteren. Samen met de reclassering en gemeenten, zal beter worden gekeken naar de problemen en beperkingen van de gedetineerde en wat er moet gebeuren zijn leven weer op orde te krijgen. Dit gebeurt op basis van het zogeheten Detentie- en Re-integratieplan. In dit persoonlijke plan wordt per gedetineerde vastgelegd wat zijn gedragsdoelen zijn en aan welke basisvoorwaarden (zorg, werk, grip op schulden, onderdak en legitimatiebewijs) hij moet werken om te zorgen voor een geslaagde terugkeer in de samenleving. Tijdens de detentie gaat de gedetineerde actief met deze doelen aan de slag om zo crimineel gedrag na afloop van zijn straf te voorkomen. Ook worden te verkrijgen vrijheden binnen de detentie gekoppeld aan gedrag. Voor iedereen geldt een basisprogramma. Willen gedetineerden meer interne vrijheden of in aanmerking komen voor verlop? Dan moeten zij laten zien dat ze zich willen inzetten om hun gedrag te veranderen en hun leven buiten de muren op orde te krijgen.

Daarnaast biedt het wetsvoorstel een grondslag voor andere ambities uit de gepubliceerde visie op gevangenisstraffen, zoals het nauwer betrekken van gemeenten en reclassering bij het re-integratietraject van de gedetineerde. Zo regelt het wetsvoorstel dat gevangenisstraffen makkelijker informatie met gemeenten kunnen uitwisselen over de terugkeer van gedetineerden in de maatschappij. Dit draagt bijvoorbeeld bij aan het na afloop van de straf kunnen afmaken van in gang gezette zorgtrajecten.

### **Wat doet het voorstel voor slachtoffers?**

Na aanvaarding van het wetsvoorstel weegt het belang van het slachtoffer zwaarder mee bij het verlenen van verlop tijdens detentie en bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. Voorkomen moet worden dat een slachtoffer onverwacht oog in oog komt te staan met de dader. Daarom is het mogelijk bij verlop en de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden op te leggen ter bescherming van het slachtoffer, zoals een contact- of locatieverbod.

Bij het stellen van de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling kan het slachtoffer schriftelijk aangeven bij welke voorwaarden hij of zij gebaat is. Slachtoffers van spreekrechtwaardige delicten kunnen daarnaast mondeling nog een toelichting geven.

### **Hoe maakt dit voorstel Nederland veiliger?**

De samenleving wordt beter beschermd doordat structureel aan de hand van een risicobeoordeling bekeken zal worden of een gedetineerde wel of niet met verlop of voorwaardelijke invrijheidstelling kan en zo ja, welke voorwaarden hier dan aan moeten worden verbonden.

Daarnaast maakt het voorstel de invulling van de detentie persoonsgericht. We gaan per gedetineerde bekijken wat nodig is om zijn leven op orde te krijgen. Uit een door het ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerde beleidsdoorlichting is gebleken dat een persoonsgerichte aanpak waarbij organisaties als het gevangeniswezen, gemeenten, reclassering en zorginstellingen goed samenwerken effectief is bij het verminderen van recidive. Ook blijkt uit onderzoeken dat de vijf basisvoorwaarden (inkomen, schulden, woonruimte, zorg en legitimatiebewijs) indicatoren zijn voor een kleinere kans op recidive. Daarom wordt hier gedurende detentie en onder toezicht van reclassering op ingezet. Dit maakt Nederland dus veiliger.

## **Hoe verloopt een gevangenisstraf volgens het voorstel?**

### *Screening*

Bij binnenkomst in de gevangenis wordt een gedetineerde gescreend. Hiermee wordt in beeld gebracht of er veiligheids- of zorgrisico's zijn en of de gedetineerde de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie (inkomen, schulden, woonruimte, legitimatiebewijs, en zorg) op orde heeft. Daarbij wordt gebruik gemaakt van beschikbare informatie van andere partijen, zoals de reclassering en gemeente. Op basis van verzamelde informatie wordt een persoonlijk Detentie- en Re-integratieplan opgesteld. Daarin staan gedrags- en re-integratiedoelen voor de gedetineerde en interventies om deze te behalen. Het plan vormt de leidraad voor de detentie en de voorbereiding op de terugkeer van de gedetineerde naar de maatschappij.

### *Dagprogramma*

Gedetineerden starten in het basisprogramma. Daarin krijgen zij 42,5 uur per week aan activiteiten aangeboden. Als gedetineerden zich goed gedragen kunnen zij promoveren naar het plusprogramma. Hierin krijgen zij 48 uur per week aan activiteiten aangeboden en mogen zij daarnaast 11 uur buiten hun cel verblijven om te recreëren.

Het plusprogramma bestaat uit dezelfde onderdelen als het basisprogramma, maar bepaalde activiteiten (zoals terugkeeractiviteiten, onderwijs en arbeid) zijn meer gericht op het verbeteren van vaardigheden en gedragsverandering. Arbeid kan van een hoger niveau zijn en er zijn opties om een vakopleiding te volgen.

### *Verlof*

Vanuit het plusprogramma kunnen gedetineerden aan het einde van de gevangenisstraf ook met re-integratieverlof. Dit kan kortdurend verlof, langdurend verlof, of verlof voor extramurale arbeid zijn. Verlof is steeds gekoppeld aan een re-integratiedoel dat in het persoonsgebonden Detentie- en Re-integratieplan van de gedetineerde staat.

Tijdens kortdurend verlof mag een gedetineerde op één dag naar buiten, om bijvoorbeeld naar de gemeente te gaan om een legitimatiebewijs aan te vragen of een huurcontract te tekenen. Tijdens langdurend verlof mag een gedetineerde enkele dagen en nachten buiten de gevangensmuren doorbrengen, bijvoorbeeld om familiebanden te herstellen. Verlof voor extramurale arbeid stelt een gedetineerde in staat om buiten de gevangenis te werken. De gedetineerde gaat dan overdag naar werk en verblijft 's avonds en 's nachts in een inrichting op een Beperkt Beveiligde Afdeling.

### *Penitentiair programma / voorwaardelijke invrijheidstelling*

Voor gevangenisstraffen van minder dan een jaar kan de gevangenisstraf worden afgesloten met deelname aan een penitentiair programma. Afhankelijk van de duur van de opgelegde straf kan een penitentiair programma maximaal twee maanden duren. Gedurende dit programma verblijft de gedetineerde buiten de inrichting om te werken, een opleiding te volgen, en/of een zorgtraject te doorlopen. Veelal worden er voorwaarden opgelegd en er wordt toezicht gehouden.

Voor straffen van meer dan een jaar is er na twee derde van de straf de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling, met een maximum van twee jaar. De gedetineerde zit dit deel van zijn gevangenisstraf niet binnen, maar verblijft onder voorwaarden en toezicht buiten de gevangensmuren.

## **Is de kortere voorwaardelijk invrijheidstelling genoeg om goed te kunnen re-integreren?**

Re-integratie van de gedetineerde vindt niet alleen plaats tijdens de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook daarvoor, eigenlijk al vanaf het begin van de straf, gaan we hiermee gericht aan de slag.

Gedurende de detentie wordt de gedetineerde in gelegenheid gesteld aan zijn re-integratiedoelen werken. Daarnaast krijgt de gedetineerde de mogelijkheid met verlof te gaan om praktische zaken te regelen, tijd door te brengen met familie en buiten de muren te werken, nog voordat hij voorwaardelijk vrij komt. Voorwaarde daarbij is wel dat de gedetineerde zich inzet, er een risicobeoordeling heeft plaatsgevonden en de belangen van slachtoffers goed zijn afgewogen.

De voorwaardelijke invrijheidstelling is een sluitstuk van de vrijheidsstraf, waarbij de gedetineerde onder toezicht volledig buiten de gevangensmuren aan zijn re-integratie mag werken. Daarnaast bevat het wetsvoorstel elementen om de overgang tussen de gevangenis, de voorwaardelijke invrijheidstelling en de buitenwereld beter te laten verlopen. Onder meer doordat er een grondslag komt voor gegevensuitwisseling tussen de gemeente en de gevangensissen. Zo kunnen we ervoor zorgen dat tijdens de straf gestarte interventies kunnen doorgaan na afloop van deze straf.

Blijkt aan het eind van de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling dat deze periode niet lang genoeg is geweest om de gedetineerde volledig in vrijheid te kunnen stellen, dan zijn er mogelijkheden om iemand langer onder toezicht te houden en begeleiding te bieden.

**Is het voorstel aangepast naar aanleiding van de consultatie vorig jaar (bij onder meer reclassering, RSJ, OM, etc.)?**

Ja, op verschillende punten zijn de adviezen van de geconsulteerde partijen opgevolgd. Zo is nu ook in het wetsvoorstel opgenomen dat de reclassering vanaf het begin van de detentie betrokken wordt. Ook is er explicieter aandacht gekomen voor gedetineerden met beperkingen en wordt meer ingegaan op de manier waarop slachtofferbelangen worden meegenomen.

**Zijn gedetineerden voldoende in staat hun gedrag te veranderen?**

Ja. Wetenschappelijke inzichten hebben ertoe geleid dat in het sanctiebeleid, naast boete doen, de persoonsgerichte aanpak met als doel gedragsverandering en het aanspreken van de gedetineerde op diens verantwoordelijkheid centraal zijn komen te staan. Voor een geslaagde re-integratie is vereist dat maatregelen en trajecten op maat zijn gesneden: de persoonsgerichte benadering. Het verblijf in de gevangenis zal daarom zo worden ingericht dat gedetineerden vanaf het begin van de detentie werken aan gedragsverandering en een veilige toekomst buiten de gevangensmuren. Dit doen ze aan de hand van een persoonlijk Detentie en Re-integratieplan. Hierin wordt aandacht besteed aan de beperkingen, maar ook aan de mogelijkheden van een gedetineerde. Het plan bevat gedrags- en re-integratiedoelen en maatregelen om deze te realiseren. De reclassering heeft daarbij een belangrijke rol en wordt dan ook betrokken bij het opstellen en uitvoeren van het plan.

Niet alle gedetineerden zullen direct het gewenste gedrag laten zien. De inzet is hier wel alle gedetineerden toe aan te zetten. Het gevangenispersoneel motiveert gedetineerden om hun gedrag te veranderen via gesprekken die mentoren met gedetineerden voeren. Ook trachten zij dit te bereiken door gedrag te laten tellen bij het verlenen van vrijheden. Bovendien zijn er trainingen en gedragsinterventies binnen detentie beschikbaar die kunnen bijdragen aan gedragsverandering, bijvoorbeeld hoe om te gaan met moeilijke situaties of agressie.

**Wat als een gedetineerde geen goed gedrag vertoont?**

Gedetineerden die, ondanks dat ze dit wel kunnen, geen goed gedrag laten zien, proberen we voortdurend te stimuleren om alsnog het gewenste gedrag te laten zien. Zolang de gedetineerde dit niet doet, komt hij niet in aanmerking voor het plusprogramma, verlof en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Tijdens het basisprogramma worden daarom ook activiteiten aangeboden die er op gericht zijn gedetineerden inzicht te geven in hun problemen en hoe hieraan te werken om hen zo toch te motiveren. Als iemand (psychosociale) beperkingen heeft, dan wordt daarmee rekening gehouden. Aan zijn gedrag kunnen andere eisen worden gesteld en een helpende hand wordt geboden.

Mochten gedetineerden uiteindelijk geen goed gedrag laten zien, dan betekent dat nog niet dat zij "koud" op straat worden gezet. De gedetineerde kan dan vanuit het basisprogramma in het re-integratiecentrum van de gevangenis werken aan zijn terugkeer in de maatschappij. Aan het einde van zijn detentie kan aan hem kortdurend verlof worden verleend om strikt noodzakelijke praktische zaken te regelen. De gemeente wordt op de hoogte gesteld op het moment dat iemand (weer) terugkeert en kan zo aan de slag om een nazorgtraject in gang te zetten.