



Advies uitvoering gevangenisstraffen

Reactie op de kabinetsvisie *Recht doen, kansen bieden*



Advies uitvoering gevangenisstraffen

Reactie op de kabinetsvisie *Recht doen, kansen bieden*

Samenvatting

Met dit advies reageert de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de Afdeling) op de in juni 2018 verschenen visie van het kabinet op de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen *Recht doen, kansen bieden*. De belangrijkste punten uit het advies zijn:

- De visie bevat een aantal goede elementen, maar is beperkt van opzet. De voorgenomen maatregelen hebben vooral betrekking op de lang(er)gestraften. Dat betreft slechts 25% van de gedetineerdenpopulatie. Een visie op gedetineerden die drie maanden of korter in detentie verblijven (75%) ontbreekt grotendeels. Ook wordt niet ingegaan op alternatieven voor (korte) vrijheidsbeneming en vormen van vrijheidsbeperking.
- Ten aanzien van verschillende strafdoelen ligt het accent sterk op vergelding en veel minder op resocialisatie; strafdoelen dienen meer in balans te zijn en evenredig aandacht te krijgen.
- Aan de resocialisatie van de gedetineerde wordt te weinig aandacht besteed. Resocialisatie is in het belang van een veilige terugkeer naar de samenleving en een strafdoel op zich; het omvat meer dan de genoemde praktische re-integratieactiviteiten.
- Onduidelijk is welke maatregelen het kabinet neemt om een structurele gedragsverandering bij de gedetineerde te bevorderen teneinde de kans op recidive te verminderen.
- Veel aandacht gaat uit naar de aanscherping van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling waarover de Afdeling eerder het *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling* heeft uitgebracht. De maximale termijn van twee jaar voor de voorwaardelijke invrijheidstelling biedt niet voldoende mogelijkheden voor de resocialisatie van langgestraften. Een langere termijn (als onderdeel van de vrijheidsstraf) maakt het mogelijk langer begeleiding te bieden en toezicht te houden op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving (denk aan onder andere behandeling, toezicht, meldplicht en locatieverboden). De huidige regeling van verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling werkt goed in de praktijk. Dit blijkt uit recent evaluatieonderzoek, waaruit ook naar voren komt dat het verlenen van invrijheidsstelling onder voorwaarden zeker geen automatisme is.
- De aanscherping van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft als bijkomstig gevolg dat bij een gecombineerde gevangenisstraf met tbs, de behandeling in het Forensisch Psychiatrisch Centrum pas op zijn vroegst twee jaar vóór afloop van de gevangenisstraf kan starten. Dit is onwenselijk uit het oogpunt van behandel-effectiviteit.
- Aantoonbaar goed gedrag tijdens detentie wordt meer dan voorheen bepalend voor het verlenen van extra vrijheden tijdens detentie, verlof en voorwaardelijke invrijheidstelling. De Afdeling staat positief tegenover een persoonsgerichte benadering waarbij de nadruk ligt op het stimuleren van goed gedrag. Een positieve, constructieve omgeving is in belangrijke mate bepalend voor het vertonen van goed gedrag. In penitentiaire inrichtingen is dat allesbehalve een vanzelfsprekendheid. Deze inrichtingen bieden in zijn algemeenheid geen optimale omgeving. De Afdeling stelt met het kabinet

vast dat een groot deel van de gevangenispopulatie niet of beperkt in staat is om zijn gedrag aan te passen vanwege een verslaving, psychische stoornis en/of een licht verstandelijke beperking. Zij willen hun gedrag misschien wel veranderen maar kunnen dit vaak niet of in beperkte mate. Gedetineerden met een licht verstandelijke beperking (45% van de gevangenispopulatie) zijn niet zelfredzaam en hebben ondersteuning en begeleiding nodig, tijdens detentie en daarna.

- Het is positief dat er meer aandacht is voor de screening en ondersteuning bij de re-integratie van gedetineerden, inclusief de kortgestraften. Het is misschien de vraag of deze ambities op het gebied van ondersteuning bij re-integratie haalbaar zijn maar dat doet niets af aan het belang van (snelle) screening en ondersteuning bij re-integratie direct bij het begin van detentie.
- De rol van de gemeenten blijft in de visie onderbelicht gezien de kennis die zij hebben, de rol die zij spelen bij het op orde brengen van de basisvoorwaarden voor een goede re-integratie en de inspanningen die de gemeenten nu al plegen in de inrichtingen. De uitwisseling van persoonsgegevens van gedetineerden tussen de penitentiaire inrichting en de gemeenten in het kader van re-integratie is zeer van belang maar naar het oordeel van de Afdeling nog niet goed geregeld.
- De reclassering zou een structurele plaats en verantwoordelijkheid moeten krijgen in de penitentiaire inrichtingen, al dan niet als casemanager.
- Het voorstel voor de invulling van verlof voor arbeid en praktische re-integratieactiviteiten is onvoldoende om van detentiefasering te kunnen spreken. Het is bijvoorbeeld van groot belang dat de gedetineerde de gezinsbanden kan onderhouden middels bezoek en verlof om detentieschade te beperken, tenzij dat niet in het belang is van de andere gezinsleden.

Inleiding

In juni 2018 heeft het kabinet haar visie op het gevangeniswezen *Recht doen, kansen bieden: naar effectievere gevangenisstraffen* (hierna: de visie) gepresenteerd.¹ Deze visie ziet op de tenuitvoerlegging van aan volwassenen opgelegde gevangenisstraffen in penitentiaire inrichtingen (PI's) en is een uitwerking van een aantal aangekondigde maatregelen uit het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*. Met dit advies reageert de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de Afdeling) op de visie.

Volgens het kabinet is de huidige uitvoering van gevangenisstraffen niet altijd effectief. Een effectieve gevangenisstraf dient volgens het kabinet een dubbel doel, te weten vergelding en het verminderen van recidive. Om recht te doen aan het rechtvaardigheidsgevoel van slachtoffers, nabestaanden en de samenleving en het maatschappelijk draagvlak te vergroten wordt de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) aangescherpt. Met het beperken en gericht verlenen van re-integratieverlof beoogt het kabinet een veilige terugkeer in de maatschappij te bevorderen. Het al dan niet verlenen van een v.i. en re-integratieverlof wordt mede afhankelijk gemaakt van 'goed' en 'slecht' gedrag van de gedetineerde tijdens de gehele detentieperiode.

¹ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen)*, bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 439*.

Algemene opmerkingen

In vergelijking met eerdere nota's over de sanctietoepassing die sinds de jaren tachtig verschenen zijn², ontbreekt in deze visie een uitgebreide analyse van de sanctietoepassing. Het valt op dat de volgende onderwerpen niet of nauwelijks besproken worden:

- een visie op vrijheidsbeneming in het algemeen, mede in relatie tot vrijheidsbeperking;
- de 'voorlopig gehechten', een categorie gedetineerden die relevant is omdat de periode doorgebracht in voorlopige hechtenis meestal verdisconteerd wordt in het vonnis en in die zin dus 'integraal' deel uitmaakt van de gevangenisstraf; het betreft bovendien een grote groep gedetineerden³;
- dat vrijheidsbeneming doorgaans van relatief korte duur is⁴;
- de grote veranderingen van de afgelopen jaren: na jaren van uitbreiding van het aantal plaatsen een daling van de benodigde gevangenis capaciteit en sluiting van PI's;
- de afname van het aantal gedetineerden⁵ en mogelijke oorzaken die hieraan ten grondslag liggen;
- dat de detentieratio van 51 behoort tot één van de laagste van Europa (in 2007 nog 137)⁶;
- het belang van resocialisatie. Het resocialisatiebeginsel lijkt te zijn teruggebracht tot re-integratie gericht op een aantal praktische zaken (de vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratie)⁷;
- een visie op vrijheidsbeneming van bijzondere groepen gedetineerden zoals de levenslang gestraften en terroristen;
- referenties aan (soms grootschalig) Nederlands gevangenisonderzoek.⁸

De visie van het kabinet is beperkt van opzet. Hierin wordt niet ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen uit de afgelopen jaren zoals de afname van het aantal vrijheidsstraffen en de stabilisatie van de toepassing van andere sanctievormen waaronder vrijheidsbeperking. Veel aandacht gaat uit naar de aanpassing van de v.i.-regeling. Een voorontwerp van wet ter zake is in mei-juni van dit jaar in consultatie is gegaan. De Afdeling heeft op 12 juni 2018 een advies uitgebracht over de aanpassing van de regeling

2 Nota werkzame detentie, *Kamerstukken II 1993/94*, 22 999, nr. 2.; *Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen*, *Kamerstukken II 1981/82*, 17 539, nr. 2. Sancties in perspectief, bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01*, 27 419, nr. 1, dat een heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsstraffen bij volwassenen bevat. In het recente verleden zijn beleidsnota's verschenen over specifieke thema's zoals het Masterplan DJI 2013-2018 van maart 2013, de Modernisering van het gevangeniswezen (MGW) waarin de persoonsgerichte benadering is geïnitieerd en het Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat (DBT) betreffende de invoering van het beleid van promoveren en degraderen.

3 *DJI in getal 2012-2016. De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, Den Haag: DJI, 2017, p.18, totale instroom 33.056 gedetineerden waarvan 13.350 in voorlopige hechtenis.

4 Zie *DJI in getal 2012-2016. De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, Den Haag: DJI, 2017, p. 34, tabel 2.12 voor de totale uitstroom (inclusief voorlopig gehechten) en tabel 2.13 voor de uitstroom per categorie. Totale uitstroom 2016: 33.475 waarvan 10.073 < 2 weken (30%), 8.274 van 2 weken tot 1 maand (25%) en 6.787 van 1 maand tot 3 maanden (20%) (cumulatief 75%).

5 *DJI in getal 2012-2016. De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, Den Haag: DJI, 2017, p. 18, Na eerdere stijgingen in 2013 en 2014 is de totale instroom in 2015 en 2016 afgenomen. In totaal is de instroom in 2016 ten opzichte van 2014 met ruim 8.300 personen afgenomen (minus 20%). Ten opzichte van 2012 is de daling 15%.

6 In Nederland zijn 51 op de 100.000 inwoners gedetineerd, zie *DJI in getal 2012-2016. De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, Den Haag: DJI, 2017, p. 10.

7 De vijf basisvoorwaarden hebben betrekking op: huisvesting, inkomen (werk of uitkering), schuldhulpverlening, identiteitsbewijs en zorg(verzekering).

8 Bijvoorbeeld onderzoek in het kader van het Prison Project van de Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht en het NSCR, of de leefklimaatonderzoeken van DJI, de Universiteit Utrecht en de Universiteit Leiden. Ook onderzoek naar de toepassing van voorlopige hechtenis van de Universiteit Leiden en recent onderzoek naar de voorwaardelijke invrijheidstelling van de Erasmus Universiteit is in dit verband relevant.

van de v.i.⁹. In dit advies worden alleen de kernpunten uit dat advies genoemd.

De nota *Recht doen, kansen bieden* heeft vooral betrekking op gedetineerden die drie maanden of langer in detentie verblijven. Dat is slechts 25% van de gevangenispopulatie. In zijn *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* (2016) heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor de resocialisatie van kortgestraften. De Afdeling is benieuwd naar de visie van het kabinet op de tenuitvoerlegging van straffen die korter duren dan drie maanden. Hiervoor is in de kabinetsvisie relatief weinig aandacht, terwijl deze relatief korte duur nota bene betrekking heeft op 75% van alle gedetineerden. Ook mist de Afdeling een visie op alternatieven voor korte vrijheidsbeneming.¹⁰ Een ander punt betreft de veronderstelling dat de huidige uitvoering van vrijheidsstraffen niet goed is. De Afdeling mist een onderbouwing voor deze stelling. Gebruikte termen als 'geloofwaardigheid' en 'rechtvaardigheidsgevoel' worden niet nader toegelicht of onderbouwd met bijvoorbeeld onderzoeksgegevens. In de visie van het kabinet ligt de nadruk op het strafdoel van vergelding, onder meer door aanpassing van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het strafrecht dient echter ook andere doelen waaronder de resocialisatie van de gedetineerde in het belang van een veilige terugkeer naar de samenleving. Dit strafdoel is wettelijk verankerd in de Penitentiaire beginselenwet (artikel 2 lid 2 Pbw). De Afdeling heeft eerder in zijn *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* (2016) aangegeven dat het strafrecht meerdere doelen dient en dat een zekere balans in die doelen gewenst is.¹¹ Resocialisatie omvat meer dan de genoemde concrete re-integratieactiviteiten en is van groot belang voor de gedetineerde zelf, zijn sociale omgeving en de samenleving als geheel.¹²

Hierna gaat de Afdeling in op de afzonderlijke uitgangspunten die in de kabinetsvisie centraal staan: 1. Straf is straf, 2. Gedrag telt en 3. Werken aan een veilige terugkeer.

1. Straf is straf

Het eerste uitgangspunt 'straf is straf' houdt volgens het kabinet in dat straffen geloofwaardig moeten worden uitgevoerd. Een gevangenisstraf moet genoegdoening bieden aan slachtoffers, nabestaanden en de maatschappij.¹³ Aan het vergeldende kenmerk van

⁹ RSJ, *Advies detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: RSJ, 2018.

¹⁰ In dit verband wijst de Afdeling op de aanpak van geprioriteerde groepen in de zorg- en veiligheidshuizen. De toepassing van gedragsinterventies in het kader van vrijheidsbepurende maatregelen (voorwaardelijke modaliteiten) lijkt aan belang te winnen en de resultaten lijken veelbelovend en effectief. De Afdeling heeft in zijn *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* aangegeven dat het wenselijk is om het aantal korte vrijheidsstraffen terug te dringen en te vervangen door alternatieve sancties omdat korte vrijheidsstraffen nauwelijks enig doel dienen. Bij korte vrijheidsstraffen is er niet genoeg tijd om probleemgedrag te veranderen en het levert detentieschade op, zoals verlies van een baan, inkomen en huisvesting, hetgeen weer kan leiden tot een groter recidiverisico, zie p. 27.

¹¹ RSJ, *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing: Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen*, Den Haag: RSJ, 2016, p. 11 en 25.

¹² Resocialisatie is het zich opnieuw eigen maken van maatschappelijke normen, waarden en gedrag, waardoor wordt voorkomen dat iemand (opnieuw) in botsing komt met de maatschappij. Resocialisatie in een justitieel kader is een *strafdoel* op zichzelf. Dit kan gebeuren door gedragsinterventies, therapie, het bijbrengen van empathie voor het slachtoffer en 'gewoon' door op de regels te wijzen. Re-integratie – al dan niet na detentie – betreft vooral de feitelijke herinpassing in de maatschappij op sociale domeinen als wonen, werken, relaties en vrije tijd. Het gaat in vergelijking met (re)socialiseren meer om het aanleren van vaardigheden en methoden van coping, dan om het zich eigen maken van normen en waarden, zie: RSJ, *Reclassering in een veranderende omgeving: Implicaties van Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing voor het reclasseringswerk*, Den Haag: RSJ, 2017, p. 8-9.

¹³ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen)*, bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 2.*

de gevangenisstraf moet meer recht worden gedaan bij de uitvoering van de straf, aldus de visie. Om hieraan tegemoet te komen is het kabinet voornemens om de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling aan te scherpen. De belangrijkste aanpassingen betreffen de maximering van de v.i.-termijn op twee jaar, de verlening van v.i. op basis van een individuele afweging en beoordeling in plaats van een verlening van rechtswege en de invoering van toetsingscriteria voor de verlening van v.i..

De Afdeling heeft op 12 juni 2018 negatief geadviseerd over de voorgestelde aanpassing van de v.i.-regeling.¹⁴ De Afdeling is van mening dat een maximale v.i.-termijn van twee jaar niet voldoende mogelijkheden biedt voor de resocialisatie van langgestraften. Een langere v.i.-termijn (als onderdeel van de vrijheidsstraf) maakt het bovendien mogelijk langer begeleiding te bieden en toezicht te houden op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving (denk aan onder andere behandeling, toezicht, meldplicht en locatieverboden). De Afdeling pleit voor behoud van de huidige regeling van verlening van v.i. van rechtswege temeer daar uit het evaluatieonderzoek van de Erasmus Universiteit blijkt dat de huidige regeling in de praktijk voldoet en zeker geen automatisme is.¹⁵ De Afdeling kan zich wel vinden in een meer op de persoon gerichte aanpak maar die kan ook worden bereikt door uitbreiding van de gronden voor afstel of uitstel van v.i. (huidig artikel 15d lid 1 sub b Sr).

In aanvulling op het RSJ-advies van 12 juni 2018 vraagt de Afdeling aandacht voor de situatie waarin een gedetineerde een gecombineerde gevangenisstraf met tbs heeft opgelegd gekregen. Onder de huidige regeling gaat de gedetineerde met een combinatie rond de v.i.-datum, na twee derde van de gevangenisstraf, naar het Forensisch Psychiatrisch Centrum. In de periode 1997-2010 was dat eerder, namelijk al na een derde van de gevangenisstraf.¹⁶ Volgens de nieuwe voorgestelde regeling van de v.i. zou de tbs-behandeling pas op zijn vroegst twee jaar vóór afloop van de gevangenisstraf kunnen starten (bij goed gedrag). Dit zou betekenen dat de behandeling bij bijvoorbeeld een combinatiestraf van 18 jaar met tbs pas na 16 jaar of later kan starten.¹⁷ Dit acht de Afdeling onwenselijk. In haar advies over het Besluit forensische zorg heeft de Afdeling al geadviseerd om de huidige v.i.-datum te handhaven voor tbs-gestelden met een combinatiestraf vanuit het oogpunt van behandel-effectiviteit.¹⁸ Daarnaast adviseerde de Afdeling om de rechter meer ruimte te geven om zich bij tbs-opleggingen uit te spreken over de wenselijkheid van een eerdere start van de tbs-behandeling. De essentie van de tbs-maatregel is niet gelegen in een zo lang mogelijke opsluiting maar in een zo effectief mogelijke behandeling gericht op een veilige terugkeer in de samenleving.

¹⁴ RSJ, *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: RSJ, 2018.

¹⁵ J. Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Rotterdam: Erasmus School of Law, 2018.

¹⁶ Volgens de zogenaamde Fokkensregeling.

¹⁷ Onder de zogenaamde Fokkensregeling na zes jaar detentie en momenteel na 12 jaar detentie, zie *Stb.* 2010, 312 (Afschaffing van de Fokkensregeling).

¹⁸ RSJ, *Advies Besluit forensische zorg in samenhang met de Besluiten verplichte ggz en zorg en dwang*, Den Haag: RSJ, 2018, p. 12.

Conclusies:

- De huidige regeling van de v.i. voldoet en er is geen sprake van een automatisme bij de verlening van v.i. van rechtswege (zie ook de evaluatie van de EUR).
- De Afdeling pleit primair voor behoud van de v.i. van rechtswege ('v.i., tenzij').
- Een maximum v.i.-termijn van twee jaar beperkt de mogelijkheden voor de resocialisatie van langgestraften teveel. Een langere v.i.-termijn maakt het mogelijk om langer begeleiding te bieden en toezicht te houden op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving, bijvoorbeeld door alcohol- en drugscontrole, behandeling, elektronisch toezicht, meldplicht, trainingen en locatieverboden.
- De voorgestelde v.i.-regeling heeft als bijkomstig gevolg dat bij een gecombineerde gevangenisstraf met tbs, de behandeling pas op zijn vroegst twee jaar vóór afloop van de gevangenisstraf kan starten (op de v.i.-datum). Dit is onwenselijk uit het oogpunt van behandel-effectiviteit.

Aanbevelingen:

- Handhaaf de verlening van de v.i. van rechtswege. Een meer op de persoon gerichte aanpak kan worden bereikt door uitbreiding van de gronden voor afstel of uitstel van v.i. (huidig artikel 15d lid 1 sub b Sr).
- Indien het kabinet toch besluit de verlening van de v.i. van rechtswege af te schaffen beveelt de Afdeling aan om de huidige termijn voor v.i. te handhaven. Dat wil zeggen dat gedetineerden met een straf van meer dan twee jaar na het ondergaan van twee derde daarvan in beginsel in aanmerking komt voor v.i. Bij vrijheidsstraffen van meer dan één jaar en ten hoogste twee jaren wordt v.i. toegekend wanneer de straf ten minste een jaar heeft geduurd en twee derde van het resterende deel is uitgezeten. De Afdeling beveelt aan het verlenen van v.i. en de op te leggen bijzondere voorwaarden – indachtig de persoonsgerichte aanpak – mede afhankelijk te maken van de persoon in kwestie en diens problematiek, ook in relatie tot de positie van het slachtoffer en diens familie.
- Handhaaf de huidige v.i.-datum voor tbs-gestelden met een combinatiestraf vanuit het oogpunt van behandel-effectiviteit.
- Geef de rechter meer ruimte om zich bij tbs-opleggingen uit te spreken over de wenselijkheid van een eerdere start van de tbs-behandeling.

Voor een overzicht van alle conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de voorgestelde v.i.-regeling verwijst de Afdeling naar het advies van 12 juni 2018 dat op de website van de RSJ is gepubliceerd.

2. Gedrag telt

Het tweede uitgangspunt in de visie van het kabinet betreft de eis van goed gedrag. Van gedetineerden wordt verwacht dat zij zich als een goed burger gedragen en zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun gedrag tijdens detentie en na detentie. De Afdeling mist evenwel een uitwerking van hetgeen wordt aangemerkt als 'goed gedrag'. Een positieve, constructieve omgeving is in belangrijke mate bepalend voor het vertonen van

goed gedrag. In PI's is dat niet vanzelfsprekend. Deze inrichtingen vormen in dat opzicht geen optimale omgeving.¹⁹ Hoewel het op zich een goede zaak is om gedetineerden te stimuleren en grenzen te stellen is de Afdeling van mening dat dit in ieder geval voor een (aanzienlijk) deel van de gedetineerden geen realistisch uitgangspunt is. De praktijk wijst uit dat een groot deel van de gevangenispopulatie kampt met een verslaving, psychische stoornis en/of een licht verstandelijke beperking (lvb). Deze mensen *willen* hun gedrag misschien wel veranderen maar *kunnen* dit vaak niet of in beperkte mate.²⁰ Daarbij komt dat een PI geen ideale plaats is voor mensen die kwetsbaar en beïnvloedbaar zijn en een beschermende omgeving nodig hebben. Het kabinet erkent wel dat een groot deel van de gedetineerden kampt met een verslaving, psychiatrische stoornis en/of lvb en daardoor minder in staat zijn om zelf tot de gewenste gedragsverandering te komen, maar dit wordt niet uitgewerkt. Gedragsverandering kost tijd en moeite, zeker bij gedetineerden met complexe problemen. Het merendeel van de gedetineerden zit korter dan drie maanden vast en komt daardoor al helemaal niet in aanmerking voor intensieve interventies. Uit recent onderzoek van de Universiteit Leiden komt naar voren dat de problematiek groter is dan voorheen.²¹ Veel gedetineerden kampen met zware psychosociale problemen, een zware en langdurige delictgeschiedenis en een hoge mate van antisociaal gedrag. Ten opzichte van de situatie in 2003 is sprake van een lager opleidingsniveau en meer leerproblemen. Het percentage gedetineerden met een lvb wordt geschat op 45%. De Afdeling acht het van essentieel belang dat het personeel van PI's scholing en training krijgt in het herkennen en omgaan met gedetineerden met een lvb. Interventies zullen aangepast moeten worden (bijvoorbeeld cova+²²). Mensen met een lvb hebben soms levenslang ondersteuning en begeleiding nodig, tijdens detentie en ook daarna. De Afdeling geeft in overweging om een familielid of ander persoon die de rol van mentor, bewindvoerder of maatje reeds vervult of zou kunnen vervullen, te betrekken bij de gesprekken over gedragsverandering en re-integratie.

Een ander punt van aandacht betreft de bescherming van de gedetineerde tegen de vele verleidingen waarvoor hij gesteld wordt tijdens detentie. In de inrichting zijn drugs en mobiele telefoons voorhanden. Uit onderzoek van de Inspectie voor Justitie en Veiligheid is gebleken dat in de PI's te weinig controles op cel plaatsvinden en dat de drugshond nog te beperkt wordt ingezet.²³ Volgens de Afdeling dient er meer aandacht te zijn voor de veiligheid van het leefklimaat in de inrichtingen.

Het kabinet kiest voor een strengere aanpak met betrekking tot 'terroristen' en gedetineerden die vlucht- of beheersgevaarlijk zijn. Het is de Afdeling niet duidelijk wat deze aanpak behelst en waarom een andere aanpak vereist is. Volgens de Afdeling zou ook voor deze categorie verdachten en veroordeelden een persoonsgerichte aanpak moeten gelden.

19 Inspectie J&V, *Uit Balans - Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*, Den Haag: Inspectie J&V, 2018, p. 5-7.

20 Zie ook: E. van Ginneken, 'Zelfredzaamheid in detentie. Kritische kanttekeningen bij het systeem van promoveren en degraderen', *Proces*, 2018, p. 120-123. Van Ginneken schrijft in dit artikel over het beperkt zelfredzaam vermogen van grote groepen gedetineerden.

21 R.R. den Bak e.a., *Inventarisatie van psychosociale factoren en neurobiologische kenmerken bij mannelijke gedetineerden*, Universiteit Leiden, mei 2018, onderzoek in opdracht van het WODC. In dit onderzoek wordt de situatie in 2017 vergeleken met die uit 2003.

22 Cognitieve vaardigheidstraining voor personen met een licht verstandelijke beperking.

23 Inspectie J&V, *Uit Balans - Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*, Den Haag: Inspectie J&V, 2018, p. 24-25.

Volgens de visie van het kabinet is inzet op toezicht en controle na de gevangenisstraf essentieel voor de gedetineerden die bewust niet meewerken aan hun resocialisatie, maar onduidelijk is welke instantie dat gaat doen en of dat in een verplicht kader plaatsvindt.

Aanvang detentie: snelle en volledige screening

Het kabinet beoogt een verrijking van de screening van gedetineerden, gericht op realisatie van een veilig detentieklimaat en praktische re-integratiezaken. Onduidelijk is ten opzichte waarvan en waaruit die verrijking precies bestaat. De Afdeling is van mening dat direct bij binnenkomst van de gedetineerde duidelijk moet worden of er sprake is van een verslaving, stoornis of beperking. De Afdeling onderstreept het belang van een casemanager die vanuit het re-integratiecentrum (RIC) de re-integratie en voorbereiding op vertrek coördineert en begeleidt, maar is van mening dat er wel investeringen nodig zijn. Uit verschillende publicaties blijkt dat er al jaren te weinig personele capaciteit voor de begeleiding bij re-integratieactiviteiten is.²⁴ De Afdeling waardeert het dat het kabinet de ambitie heeft om knelpunten bij re-integratie aan te pakken. De uitbreiding van de screening en re-integratieactiviteiten naar de kortgestraften is een goede zaak alhoewel het de vraag is in welke mate het regelen van praktische re-integratiezaken in een periode van enkele weken haalbaar is. Momenteel lukt dat vaak niet, onder andere omdat de groep te groot is²⁵, gemeenten niet meewerken of de nodige voorzieningen niet beschikbaar zijn.²⁶

De Afdeling is positief over het voornemen om de reclassering meer te betrekken bij de screening van gedetineerden bij binnenkomst in de PI met als doel om een beter op het individu gericht detentie- en re-integratieplan (D&R-plan) op te stellen. De reclassering is bij uitstek de instantie die veel informatie kan inbrengen in het overleg over de re-integratie van de gedetineerde, ook al omdat de reclassering in de aanloop naar berechting en detentie in veel gevallen al de RISc heeft afgenomen.²⁷ De Afdeling heeft in een eerder uitgebracht advies in overweging gegeven om de reclassering een structurele plaats en verantwoordelijkheid te geven in de PI, al dan niet als casemanager die de aansturing van het RIC op zich neemt.²⁸ Dit is een logische keuze omdat de reclassering al regelmatig betrokken is bij de nazorg voor gedetineerden, dan wel bij het toezicht in geval van een voorwaardelijke invrijheidstelling.

Basisprogramma en plusprogramma

Sinds maart 2014 wordt in het gevangeniswezen gebruik gemaakt van een systeem van

-
- ²⁴ J. Plaisier e.a., *Kies voor Verandering. Evaluatie van de theoretische onderbouwing, de uitvoering en uitkomsten van de training voor volwassen gedetineerden*, Impact R&D, 2016, onderzoek in opdracht van het WODC; RSJ, *Van detineren naar re-integreren*, Den Haag: RSJ, 2017.
- ²⁵ Zo werken de PI's en gemeente Amersfoort in het kader van de vrijwillige nazorg alleen aan de screening van gedetineerden die meer dan drie maanden in detentie verblijven, zie het rapport *Nazorg: Terugkeer van ex-gedetineerden in de Amersfoortse samenleving*, NSCR/Rekenkamer Amersfoort, 2017, p. 24-34.
- ²⁶ Zie ook: RSJ, *Van detineren naar re-integreren*, 2017, Den Haag: RSJ, 2017, p. 22-23 ; zie ook *Nazorg: Terugkeer van ex-gedetineerden in de Amersfoortse samenleving*, NSCR/Rekenkamer Amersfoort, 2017, p. 41-44.
- ²⁷ RISc staat voor Recidive Inschattingen Schalen, een diagnostisch instrument dat de Reclassering inzet bij formuleren van adviezen voor justitie en gevangeniswezen en het opstellen van een plan van aanpak bij reclasseringstoezicht. Recentelijk is een nieuwe en aangepaste versie van de RISc in gebruik genomen.
- ²⁸ RSJ, *Reclassering in een veranderende omgeving: Implicaties van visie op strafrechtelijke sanctietoepassing voor het reclasseringswerk*, 2017, p. 20; RSJ, *Van detineren naar re-integreren*, Den Haag: RSJ, 2017, p. 9.

promoveren en degraderen.²⁹ Bij positief gedrag mag de gedetineerde deelnemen aan een plusprogramma, een programma dat extra activiteiten biedt bovenop het basisprogramma. Bij negatief gedrag kan de gedetineerde weer terugvallen in het basisprogramma. Uit de visie blijkt dat het kabinet voornemens is dit instrumentarium van een wettelijke grondslag te voorzien en te gebruiken om (mede) te bepalen of de gedetineerde met re-integratieverlof mag dan wel of aan de gedetineerde v.i. verleend wordt. Bij de beoordeling van gedrag zou volgens de Afdeling de nadruk moeten komen te liggen op positief stimuleren en belonen en niet op straffen; dat draagt bij aan een positief leefklimaat en is effectiever.³⁰ Bij de beoordeling of er sprake is van goed gedrag is het voor de categorie gedetineerden die geen lvb heeft van belang om onderscheid te maken tussen degenen die wel en niet willen werken aan re-integratie. De Afdeling wijst er verder op dat het momenteel pas na zes weken detentie mogelijk is om te promoveren naar een plusprogramma, zelfmelders uitgezonderd, en beloning van goed gedrag van gedetineerden die een straf uitzitten van zes weken of minder derhalve niet mogelijk is. Het impliceert tevens dat voor een grote groep gedetineerden niets anders dan het basisprogramma is weggelegd, hetgeen neerkomt op een zeer sobere uitvoering van de vrijheidsbeneming. Omdat het resocialisatiebeginsel ook van toepassing is op kortgestraften dienen zij in aanmerking te komen voor resocialisatieactiviteiten. Dat vergt een aanpassing van het systeem van promoveren en degraderen.

Re-integratieverlof

Volgens het kabinet wordt het algemeen en regimegebonden verlof op dit moment als ongericht en te vrijblijvend ervaren. De Afdeling vraagt zich af wat wordt bedoeld met 'vrijblijvend', wie dat zo ervaart en of er recent onderzoek naar is gedaan.

Volgens de visie wordt verlof voor gedetineerden beperkt tot (kortdurend en langdurend) verlof gericht op concrete re-integratiedoelen en verlof voor arbeid met verblijf in een beperkt beveiligde afdeling (BBA). De Afdeling is positief over het feit dat detentiefasering blijft bestaan in de vorm van een dekkend netwerk van regionale BBA's, experimenten met een beperkt beveiligde afdeling buiten de inrichting en extramurale arbeid. Voor een groot deel van de gedetineerden, zoals lvb-ers en verslaafden, geldt echter dat zij in de praktijk niet of in beperkte mate *kunnen* werken. Voor hen zal wellicht een alternatief gevonden moeten worden dat niet zo expliciet aan werken als dagbesteding is gebonden.

De Afdeling vindt de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot verlof onvoldoende om van detentiefasering te kunnen spreken en is van mening dat er uitgebreidere vormen van detentiefasering moeten komen waarbij in stappen wordt toegewerkt naar meer vrijheden en verantwoordelijkheden, gebaseerd op individuele D&R-plannen.

Arbeid

Het kabinet wil meer dan nu het geval is inzetten op arbeid tijdens detentie omdat dit de kansen van ex-gedetineerden op de arbeidsmarkt zou vergroten. De Afdeling is positief over

²⁹ Sinds 1 maart 2014 is voor het gevangeniswezen het beleidskader Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat (DBT) ingevoerd. Zie: Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 10 februari 2014 houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de invoering van promoveren en degraderen van gedetineerden, *Stcrt.* 2014 nr. 4617.

³⁰ J. Plaisier en J. van Ditzhuijzen, *Stimuleren en ontmoedigen van gedetineerden*, Impact R&D, 2009, p.1-2, onderzoek in opdracht van de sectordirectie Gevangeniswezen van DJI.

het bevorderen van arbeid in detentie, maar is er niet van overtuigd dat dit als vanzelf leidt tot meer kansen op de arbeidsmarkt en een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid, althans niet met de (vooral eenvoudige) werkzaamheden die momenteel in de PI's verricht worden. Uit onderzoek in het kader van het *Prison Project* blijkt dat gedetineerden zelf van mening zijn dat zij niet of nauwelijks worden voorbereid op een baan na detentie en dat de arbeid verricht tijdens detentie of cursussen ('arbeidstraining') hen in de praktijk niet hebben geholpen aan een baan.³¹

Conclusies:

- De Afdeling staat positief tegenover een personsgerichte benadering waarbij de nadruk ligt op het stimuleren van goed gedrag;
- Een positieve, constructieve omgeving is in belangrijke mate bepalend voor het vertonen van goed gedrag. De PI's vormen in dat opzicht geen optimale omgeving;
- Een groot deel van de gevangenispopulatie kampt met een verslaving, psychische stoornis en/of een licht verstandelijke beperking. Deze mensen willen hun gedrag misschien wel veranderen maar kunnen dit vaak niet of in beperkte mate. Het is niet realistisch om te verwachten dat deze gedetineerden zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun gedrag;
- De gedetineerde wordt nog te weinig beschermd tegen de vele verleidingen die voorhanden zijn in de inrichting zoals drugs en mobiele telefoons;
- Uit diverse publicaties blijkt dat er al jaren te weinig personele capaciteit voor de begeleiding bij re-integratieactiviteiten is. De Afdeling waardeert het dat het kabinet de ambitie heeft om knelpunten bij re-integratie aan te pakken;
- Het regelen van praktische re-integratiezaken lukt momenteel vaak niet voor de kortgestraften onder andere omdat de groep te groot is (er is binnen de PI te weinig capaciteit), gemeenten niet meewerken of de nodige voorzieningen niet beschikbaar zijn;
- Het voorstel voor de invulling van verlof is onvoldoende om van detentiefasering te spreken;
- Het huidige programma voor promoveren en degraderen in detentie biedt geen mogelijkheden voor beloning van goed gedrag van gedetineerden die een straf uitzitten van zes weken of minder omdat promoveren pas vanaf zes weken na binnenkomst mogelijk is, zelfmelders uitgezonderd;
- Het is positief dat detentiefasering blijft bestaan in de vorm van een dekkend netwerk van regionale BBA's, experimenten met een beperkt beveiligde afdeling buiten de inrichting en extramurale arbeid. Voor een groot deel van de gedetineerden, zoals Ivb-ers en verslaafden, geldt overigens dat zij niet of in beperkte mate kunnen werken;
- Het is positief dat er meer aandacht is voor arbeid in detentie maar de Afdeling is er niet op voorhand van overtuigd dat dit gaat leiden tot meer kansen op de arbeidsmarkt en een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid.

³¹ A. Ramakers, *Barred from employment. A study of labor market prospects before and after imprisonment*, thesis University Leiden, 2014 (Prison Project).

Aanbevelingen:

- Leg bij de beoordeling van gedrag de nadruk op positief stimuleren en belonen in plaats van op straffen, omdat dat effectiever is;
- Zorg voor scholing en training van het personeel van PI's in het herkennen en omgaan met gedetineerden met een lvb;
- Overweeg bij de gesprekken over gedragsverandering en re-integratie van gedetineerden met een lvb een familielid of ander persoon te betrekken die de rol van mentor, bewindvoerder of maatje reeds vervult of op zich kan nemen;
- Zet de persoonsgerichte aanpak ook in voor bijzondere groepen zoals 'terroristen' en gedetineerden die vlucht- of beheersgevaarlijk zijn;
- Investeer in het werk van de casemanager die een centrale rol krijgt bij de screening, het opstellen van een D&R-plan en de ondersteuning bij re-integratie;
- Overweeg de reclassering een structurele plaats en verantwoordelijkheid te geven in de PI, al dan niet als casemanager die de aansturing van het re-integratiecentrum (RIC) op zich neemt;
- Zorg ervoor dat ook gedetineerden met een vrijheidsstraf van zes weken of minder bij goed gedrag eerder in aanmerking kunnen komen voor extra activiteiten/vrijheden; pas daartoe het programma voor promoveren en degraderen aan;
- Zorg voor uitgebreidere vormen van detentiefasering waarbij in stappen wordt toegewerkt naar meer vrijheden en verantwoordelijkheden, gebaseerd op individuele D&R-plannen.

3. Werken aan veilige terugkeer

Het kabinet beoogt een vermindering van de recidive door extra inzet op de randvoorwaarden voor een veilige terugkeer en een betere samenwerking met partners. Die randvoorwaarden betreffen het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratie.

Randvoorwaarden voor een veilige terugkeer in de samenleving

In de visie is veel aandacht op het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratie van gedetineerden in de samenleving.³² Ook de kortgestraften worden hierin meegenomen. De Afdeling heeft in zijn advies over de re-integratie van gedetineerden ook benadrukt dat de basisvoorwaarden voor een goede re-integratie op orde moeten zijn³³, ook voor kortgestraften en is verheugd dat hierop wordt ingezet. In 2018 zullen in drie inrichtingen extra (hoog gekwalificeerde) casemanagers worden ingezet. De Afdeling is van mening dat dit niet voldoende zal zijn om het beoogde effect, te weten de screening bij binnenkomst, het opstellen van een individueel D&R-plan en de ondersteuning bij re-integratie, te bereiken, zeker nu de doelgroep wordt uitgebreid met de kortgestraften.

Het kabinet wil de reclassering meer betrekken bij de screening van gedetineerden bij binnenkomst in de PI. De Afdeling is positief over dit voornemen en pleit ervoor om de

³² De vijf basisvoorwaarden hebben betrekking op: huisvesting, inkomen (werk of uitkering), schuldhulpverlening, identiteitsbewijs en zorg(verzekering).

³³ RSJ, *Van detineren naar re-integreren*, Den Haag: RSJ, 2017.

reclassering een structurele plaats en verantwoordelijkheid te geven in de PI's, al dan niet als casemanager.³⁴

Naast het op orde brengen van een aantal praktische zaken zou ook aandacht gegeven moeten worden aan enkele belangrijke criminogene factoren, zoals cognitieve vaardigheden en (antisociale) attitude. Het bewerkstelligen van gedragsverandering is van essentieel belang voor een goede re-integratie in de samenleving en het voorkomen van recidive. Een blijvende gedragsverandering vergt over het algemeen een langdurige investering.

Meer gedetineerden worden bereikt

Het kabinet wil de screening van kortgestraften op de vijf basisvoorwaarden versnellen. Daarnaast worden gedetineerden die niet willen meewerken aan hun re-integratie gemotiveerd om hun kansen te pakken. De Afdeling vraagt zich af hoe het kabinet dit concreet wil aanpakken en geeft in overweging om hierbij nadrukkelijker de RISc te gebruiken die in veel gevallen in de voorfase al is afgenomen.

Versterking samenwerking

Uit de visie blijkt dat casemanagers van DJI partners buiten het justiedomein zoals de verslavingszorg en Stichting MEE gaan benaderen om trajecten voor een ex-gedetineerde op te starten of voort te zetten. Van hen wordt dan ook veel verwacht. De rol van de gemeenten is in deze visie onderbelicht gezien de kennis die zij hebben, de rol die zij spelen bij het op orde brengen van de basisvoorwaarden en de inspanningen die zij nu al plegen in de PI.³⁵ Ook de rol van de zorg- en veiligheidshuizen bij de re-integratie van de gedetineerde is onderbelicht. Bij de invulling van de v.i.-voorwaarden zou een afstemming met het zorg- en veiligheidshuis naar de mening van de Afdeling zinvol kunnen zijn.

De Afdeling is met het kabinet van mening dat een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling tussen PI's en gemeenten (en andere voor re-integratie relevante instanties) noodzakelijk is in het kader van de bescherming van persoonsgegevens van gedetineerden. Het gaat daarbij om een taakstelling of bevoegdheid van de gemeente (dan wel andere instantie) op het gebied van re-integratie en daarnaast de bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken. In het *Advies wijziging Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens* en het *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling* heeft de Afdeling negatief geadviseerd ten aanzien van de voorgestelde regelingen voor de gegevensuitwisseling.³⁶ In het eerstgenoemde advies ziet de Afdeling wel mogelijkheden voor een wettelijke regeling van uitwisseling van justitiële en andere persoonsgegevens (zonder toestemming van de gedetineerde) in het kader van de zorg- en veiligheidshuizen die zich specifiek richt op personen uit geprioriteerde groepen, in het belang van de

³⁴ Zie ook: RSJ, *Reclassering in een veranderende omgeving: Implicaties van visie op strafrechtelijke sanctietoepassing voor het reclasseringswerk*, 2017, Den Haag: RSJ, 2017, p. 20.

³⁵ Zo wordt in het noorden een proef gedaan met zelfmelders (vaak kortgestraften) die met een D&R-plan, opgesteld door alle partijen, de PI ingaan.

³⁶ RSJ, *Advies wijziging Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens*, Den Haag: RSJ, 2018; RSJ, *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: RSJ, 2018.

openbare orde en het voorkomen van recidive.³⁷ Het is dan ook een goede ontwikkeling dat het voorontwerp van *Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden* regelt dat justitiële (en andere) gegevens gedeeld kunnen worden met samenwerkingsverbanden die gericht zijn op het voorkomen van criminaliteit en bij AmvB zijn ingesteld.³⁸ In het instellingsbesluit van het samenwerkingsverband kunnen taken, bevoegdheden, doelen van gegevensverwerking en andere privacy relevante zaken vastgelegd worden. In het *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling* heeft de Afdeling geoordeeld dat met de bewoordingen 'de directeur kan overleggen met het college van B&W' geen algemene taakstelling of bevoegdheid op het gebied van re-integratie voor de gemeente is vastgelegd.³⁹

Volgens de visie van het kabinet moet elk verlop een specifiek re-integratiedoel dienen. Resocialisatie omvat echter meer dan enkel een praktische invulling van de genoemde re-integratiedoelen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft resocialisatie aangemerkt als een positieve verplichting van lidstaten.⁴⁰ Het gaat dan in brede zin om het bevorderen van de mogelijkheden van ex-gedetineerden om normaal te functioneren in de maatschappij. Resocialisatie omvat dus niet alleen re-integratie op de vijf basisvoorwaarden maar ook maatregelen die de gedetineerde in staat stellen om aan zichzelf te werken en deel te nemen aan activiteiten die detentieschade tegengaan (beginsel van minimale beperkingen). Zo is het in de meeste gevallen van groot belang dat de gedetineerde de gezinsbanden kan onderhouden middels bezoek en verlop.⁴¹

Conclusies:

- Het is positief dat het kabinet de knelpunten bij het realiseren van de vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratie wil aanpakken en daarbij ook de kortgestraften zal meenemen;
- De plaatsing van extra casemanagers in slechts drie PI's zal niet voldoende zijn om de verwachtingen ten aanzien van re-integratie van ex-gedetineerden waar te maken;
- Het bewerkstelligen van gedragsverandering is, naast de inzet op een aantal praktische zaken, van essentieel belang voor een goede re-integratie in de samenleving en het voorkomen van recidive;
- De rol van de gemeenten is in deze visie onderbelicht gezien de kennis die zij bezitten, de rol die zij spelen bij het op orde brengen van de basisvoorwaarden en de inspanningen die zij nu al plegen in de PI;
- Ook de rol van de zorg- en veiligheidshuizen bij de re-integratie van de gedetineerde is onderbelicht;

³⁷ Geprioriteerde groepen zijn specifieke problematische groepen van (potentiële) plegers van criminaliteit of overlast waarvoor een integrale sector overschrijdende aanpak geldt. Het kan bijvoorbeeld gaan om zogenoemde veelplegers, Top-X (jeugd)criminelen, verwarde personen.

³⁸ Het wetsvoorstel voegt onder meer een artikel 8b en 39fa toe aan de Wjsg waardoor ook justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens aan samenwerkingsverbanden verstrekt kunnen worden. De consultatieversie van juli 2018 is te raadplegen via internetconsultatie.nl/wgs.

³⁹ Zie RSJ, *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: RSJ, 2018, p. 15-16. De wijziging betreft artikel 18a lid 4 Pbw, hoofdstuk IVA Detentie- en re-integratieplan.

⁴⁰ EHRM 26 april 2016, zaak 10511/11, *Murray vs. Nederland*, par. 104.

⁴¹ Het niet verlenen van verlop en verlenen van v.i. op een (veel) latere termijn kunnen ontwrichtend werken op een gezin. En vanuit het kind gezien geldt dat ook een kind recht heeft op omgang met zijn (gedetineerde) ouder, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind, zie artikel 1:377a lid 1 BW, artikel 24 lid 3 Handvest van de Grondrechten EU, artikel 8 EVRM en artikel 9 lid 3 IVRK.

- De Afdeling is met het kabinet van mening dat een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling tussen PI's en gemeenten (en andere voor re-integratie relevante instanties) noodzakelijk is in het kader van de bescherming van persoonsgegevens van gedetineerden. Het gaat daarbij om een taakstelling of bevoegdheid van de gemeente (dan wel andere instantie) op het gebied van re-integratie en daarnaast de bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken. De Afdeling heeft eerder geoordeeld dat met de bewoordingen 'de directeur kan overleggen met het college van B&W' geen algemene taakstelling of bevoegdheid op het gebied van re-integratie voor de gemeente is vastgelegd;
- Het voorontwerp van *Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden* biedt een wettelijk kader voor een rechtmatige uitwisseling van justitiële en andere persoonsgegevens van (ex)-gedetineerden die tot geprioriteerde groepen behoren, zoals veelplegers, waarvoor een aparte aanpak geldt in het zorg- en veiligheidshuis;
- Resocialisatie omvat niet alleen re-integratie op de vijf basisvoorwaarden maar ook het kunnen werken aan jezelf en het deelnemen aan activiteiten die detentieschade tegengaan (beginsel van minimale beperkingen);
- Het is in de meeste gevallen van groot belang dat een gedetineerde de gezinsbanden kan onderhouden middels bezoek en verlof.

Aanbevelingen:

- Zet naast het op orde brengen van een aantal praktische zaken ook in op gedragsverandering in het belang van een goede re-integratie in de samenleving en het voorkomen van recidive;
- Maak duidelijk welke rol de gemeente speelt bij de re-integratie van ex-gedetineerden;
- Zorg voor een heldere algemene taakstelling of bevoegdheid van de gemeente op het gebied van re-integratie ten behoeve van de verwerking van persoonsgegevens van gedetineerden;
- Overweeg de reclassering een structurele plaats en verantwoordelijkheid te geven in de PI, al dan niet als casemanager die de aansturing van het RIC op zich neemt;
- Zorg voor bezoek- en verlofmogelijkheden om de gezinsbanden te onderhouden en detentieschade bij de gedetineerde en zijn gezin tegen te gaan, tenzij dat niet in het belang is van de andere gezinsleden.