



Parkstraat 83 Den Haag
Correspondentie:
Postbus 30137
2500 CC Den Haag
Telefoon (070) 361 93 11
Fax algemeen (070) 361 93 10
Fax rechtspraak (070) 361 93 15

Door Reg. . . kopie gezonden
aan _____

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreeft: **aanbieding advies**

Contactpersoon:
Doorkiesnummer:
E-mail:
Datum: **2 mei 2013**

Ons kenmerk:

Onderwerp: **Advies over het "conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie"**

Geachte heer Teeven,

Op 25 maart 2013 heeft de Raad uw verzoek ontvangen om advies uit te brengen over het "conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie" (hierna: het wetsvoorstel elektronische detentie). Daarbij vermeldt u de reactie van de Raad uiterlijk op 3 mei 2013 te willen ontvangen. Dat betekent een termijn van slechts zes weken; dat is korter dan gebruikelijk. Hierbij ontvangt u het advies van de Raad.

In deze brief treft u eerst de belangrijkste conclusies ten aanzien van het wetsvoorstel elektronische detentie. Vervolgens gaat de Raad inhoudelijk op het wetsvoorstel in en onderbouwt de conclusies.

Conclusies

- De Raad is een voorstander van elektronische detentie mits deze niet 'kaal', dat wil zeggen zonder begeleiding (bijvoorbeeld op het terrein van scholing of verslavingszorg), wordt toegepast.
- Elektronische detentie in plaats van de korte vrijheidsstraf zou adequaat moeten worden geregeld door deze bijvoorbeeld als zelfstandige hoofdstraf op te nemen in het Wetboek van Strafrecht.
- Tevens is de Raad er voor om elektronische detentie in te zetten in de plaats van feitelijke vrijheidsbeneming op grond van een bevel tot voorlopige hechtenis, bijvoorbeeld in het kader van de schorsing daarvan.
- De Raad is eveneens voorstander van elektronische detentie voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) maar plaatst wel een kanttekening bij de voorwaarden en criteria voor deelname.
- Sinds de Beginselenwet gevangeniswezen van 1953 kent ons land een beproefd systeem van detentiefasering. Er zijn goede argumenten nodig om dit systeem af te schaffen. Het onderhavige conceptwetsvoorstel bevat dergelijke argumenten niet.
- Het invoeren van elektronische detentie als executiemodaliteit voorafgaand aan de v.i. hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot de afschaffing van de detentiefasering, zoals in de plannen van de wetgever wordt voorgesteld.

- Door kwetsbare groepen van elektronische detentie uit te sluiten en detentiefasering af te schaffen, komen de desbetreffende gedetineerden vrij, zonder enige vorm van voorbereiding op hun terugkeer in de maatschappij. Om dit te voorkomen pleit de Raad ervoor detentiefasering en resocialisatie te laten voortbestaan náást elektronische detentie.
- Arbeid draagt bij aan een zinvolle dagbesteding tijdens detentie en vergroot de kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij na detentie. Om die reden acht de Raad het vervangen van het recht op arbeid door een voorrecht onwenselijk.

Het advies is opgebouwd uit de volgende paragrafen.

1. Inleiding
2. Elektronische detentie
 - a. Voorstander van elektronische detentie, mits niet 'kaal' toegepast
 - b. Elektronische detentie in plaats van de korte vrijheidsstraf
 - c. Elektronische detentie voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.)
 - d. Elektronische detentie tijdens de voorlopige hechtenis
 - e. Criteria voor deelname aan elektronische detentie
 - f. Enige aspecten van de tenuitvoerlegging van elektronische detentie
 - g. Het ontbreken van overgangsrecht
3. Afschaffing detentiefasering
4. Goed gedrag in plaats van regime bepalend voor detentieverloop
5. Arbeid

1. Inleiding

Dezer dagen spelen verschillende met elkaar samenhangende ontwikkelingen op het terrein van de tenuitvoerlegging van sancties. Naast het conceptwetsvoorstel elektronische detentie betreft dit het conceptwetsvoorstel tot herziening van de beginselenwetten, een voorstel inzake nieuwe huisregels voor de penitentiaire inrichtingen, en het 'Masterplan DJI'¹ dat eind maart aan de Tweede Kamer is aangeboden.² Het Masterplan geeft invulling aan een omvangrijke bezuiniging op het departement van Veiligheid en Justitie. Voor een belangrijk deel wordt die bezuiniging gezocht in de sluiting van tientallen inrichtingen, de toepassing van elektronische detentie en de afschaffing van de detentiefasering³. De twee laatstgenoemde onderwerpen vormen de kern van het conceptwetsvoorstel waartoe de Raad zich in het voorliggende advies beperkt. Over de andere onderwerpen brengt de Raad separaat advies uit.

Voordat de Raad ingaat op de voorgestelde wijziging, merkt de Raad op dat wetsvoorstellen doorgaans getoetst worden aan de internationale normen die daarop van toepassing zijn. De Raad mist die toetsing bij dit wetsvoorstel en beveelt aan de memorie van toelichting op dat punt aan te vullen.

Het kader voor dit advies over elektronische detentie wordt gevormd door enige kernwaarden uit de bestaande, geldende, regelgeving. Dit betreft: resocialisatie (inclusief detentiefasering), recht op arbeid, recht op behandeling en zorg, individualiteit en rechtszekerheid. Deze bestaande, wettelijke uitgangspunten bepalen in hoge mate de kwaliteit van de detentie. In het conceptwetsvoorstel komt een aantal van deze waarden ernstig onder druk te staan. Tegelijkertijd fungeren de 'Beginselen van goede bejegening' voor de Raad als referentiekader bij de advisering over het conceptwetsvoorstel.⁴

2. Elektronische detentie

a. Voorstander van elektronische detentie, mits niet 'kaal' toegepast

De Raad is een voorstander van alternatieven voor vrijheidsontneming. Elektronische detentie heeft ten opzichte van een vrijheidsontneming als voordeel dat detentieschade – door bijvoorbeeld het verloren gaan van banden met sociale omgeving of werk – beperkt blijft. De Raad vindt echter wel dat elektronische detentie moet worden toegepast in combinatie met resocialisatie-acti-

¹ Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

² Het gaat om: (1) Conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen; op 15 april j.l. heeft de Raad hierover een (gevraagd) advies uitgebracht; (2) Conceptwijziging van de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen; de Raad brengt hierover op 15 mei een (gevraagd) advies uit; (3) het Masterplan DJI, de Raad brengt hierover begin mei een (ongevraagd) advies uit; en (4) het voorliggende advies: Conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie.

³ Detentiefasering houdt in dat een gedetineerde geleidelijk steeds meer vrijheden krijgt; doorgaans betekent dit dat een gedetineerde doorstroomt vanuit een gesloten inrichting naar een beperkt beveiligde inrichting (halfopen inrichting) en van daaruit naar een zeer beperkt beveiligde inrichting (open inrichting) en tot slot via een penitentiaal programma kan uitstromen; zie o.a. Muller en Vegter (Red.), *Gevangen in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2009 (p. 178).

⁴ Zie: Goed bejegenen. Beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan; Verkorte uitgave; tweede uitgave. Den Haag: RSI, 2012.

viteiten. Daarmee wordt gedoeld op activiteiten die zijn gericht op: arbeid, arbeidstoeleiding, scholing, huisvesting, het herstellen van familiebanden en sociale contacten. Ook wordt gedoeld op (psycho-medische) behandeling en verslavingszorg. Pas dan wordt het voor de gedetineerde gemakkelijker om te re-integreren en is de kans op recidive kleiner. De Raad is geen voorstander van zogenoemde 'kale' elektronische detentie, dat wil zeggen elektronische detentie zonder enige vorm van begeleiding in de vorm van resocialisatie-activiteiten. Uit diverse onderzoeken blijkt dat interventies die zijn gestoeld op het principe van 'resocialisatie' in de loop der jaren tot gunstigere (recidive)resultaten leiden dan interventies die zijn gericht op 'afschrikking'.⁵ In dit verband wijst de Raad eveneens op artikel 57 van de Recommendation CM/Rec (2010)1: "*When electronic monitoring is used as part of probation supervision, it shall be combined with interventions designed to bring about rehabilitation and to support desistance.*" Hieruit blijkt dat van een 'kale' elektronische detentie geen sprake kan zijn.

In dit kader adviseert de Raad tevens te komen tot een model van tenuitvoerlegging van elektronische detentie waarin de elektronische controle gedurende de looptijd gradueel afneemt.

b. Elektronische detentie in plaats van de korte vrijheidsstraf

Elektronische detentie wordt in het conceptwetsvoorstel onder andere geregeld als een vorm van tenuitvoerlegging van een korte vrijheidsstraf van maximaal zes maanden (executiemodaliteit). De justitiabele wordt verboden een bepaalde plaats, doorgaans de woning of plaats van tewerkstelling, gedurende vastgestelde tijden te verlaten. De aanwezigheid van de betrokkene op deze plaats wordt door middel van elektronische hulpmiddelen gecontroleerd. Als de betrokkene zich niet houdt aan gestelde voorwaarden wordt hij (terug)geplaatst in een penitentiaire inrichting. De Raad plaatst de volgende kanttekeningen bij deze modaliteit.

De Raad vindt het principiële onjuist dat een door de rechter opgelegde kortdurende vrijheidsontneming door de 'administratie' kan worden omgezet in een vrijheidsbeperking, zoals een elektronische detentie.⁶ Een korte vrijheidsstraf en elektronische detentie verschillen zo sterk van aard dat de vrijheidsstraf niet zomaar door een ander dan de rechter kan worden omgezet in elektronische detentie. Het behoort tot het wezen van het rechterlijk oordeel om de verbinding te leggen tussen de ernst van het delict en de op te leggen straf, de omstandigheden waaronder het delict is begaan en de persoon en persoonlijke omstandigheden van de dader. Daarbij moet worden bedacht dat de rechter bij de straftoemeting naast een korte vrijheidsstraf ook kan kiezen voor de taakstraf of de geldboete. Als de rechter desondanks kiest voor de vrijheidsstraf, is dat een bewust gemaakte en gemotiveerde keuze (artikel 359, lid 6, Sv) die naar het oordeel van de Raad moet worden gerespecteerd.

De wetgever heeft zich - blijkens de memorie van toelichting - rekenschap gegeven van dit probleem en gemeend dit als volgt te kunnen oplossen. De rechter kan volgens het huidige voorstel bij het opleggen van de vrijheidsstraf expliciet aangeven dat tenuitvoerlegging door middel van elektronische detentie niet mogelijk is. De rechter kan die beslissing nemen op grond van: de ernst van het feit, de omstandigheden van het geval, de persoonlijkheid van de dader, de veiligheid van de samenleving of de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Geeft de rechter in het vonnis aan dat elektronische detentie niet aan de orde is, dan komt de veroordeelde daarvoor niet in aanmerking.

Naar het oordeel van de Raad is dit echter geen goede oplossing voor het probleem van het beperken van de beslissingsruimte van de rechter. Het bepalen van de strafmaat is bij uitstek de taak van de rechter en het past niet in het systeem van ons strafrecht de rechter te vragen om aan te geven welke straf hij niet op zijn plaats acht. Dit doet geen recht aan de taak van de rechter.⁷ Omgekeerd gaat het bestaande systeem ervan uit dat de rechter slechts een *adviserende* - en *geen beslissende* - taak heeft ten aanzien van de wijze van tenuitvoerlegging van de door hem opgelegde straf.

De Raad is een voorstander van het toepassen van elektronische detentie in de plaats van de korte vrijheidsstraf maar is wel van mening dat dit dan adequaat moet worden geregeld, bijvoorbeeld door elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf op te nemen in het wetboek van Strafrecht.

⁵ Wortna, Albeda en Verweij, Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies, Tijdschrift voor Criminologie 2013 (55)1, p. 18-19.

⁶ Zie ook het eerdere RSJ-advies over dit onderwerp: Thuisdetentie in de herhaling, Den Haag: 29 september 2009.

⁷ De Raad ziet bevestiging voor dit standpunt in principe 24 van de Draft Recommendation on Electronic Monitoring van de Council for Penitentiary Cooperation van de Council of Europe. Dit principe luidt: "Electronic monitoring may be used as an alternative execution of a prison sentence in which case its duration and modalities shall be defined by the court judgement."

c. Elektronische detentie voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.)

Naast het toepassen van elektronische detentie in plaats van de korte vrijheidsstraf maakt het voorliggende conceptwetsvoorstel het mogelijk elektronische detentie toe te passen bij vrijheidsstraffen van langer dan zes maanden, in de periode voorafgaand aan de invrijheidsstelling of voorafgaand aan de v.i.

Zoals vermeld, is de Raad een voorstander van alternatieven voor de vrijheidsstraf. Dit geldt ook voor elektronische detentie voorafgaand aan de v.i. Anders dan bij de korte vrijheidsstraf heeft de Raad er in deze fase van de detentie geen moeite mee wanneer elektronische detentie als executiemodaliteit van vrijheidsstraf wordt toegepast. De betrokkene heeft voorafgaand aan de v.i. al een groot deel van zijn straf uitgezeten en de administratie is om die reden veel beter dan de rechter in staat om te beoordelen of de gedetineerde eraan toe is onder elektronische detentie te worden gesteld. Elektronische detentie wordt in dat geval toegepast als sluitstuk, tijdens het laatste gedeelte van de straf. De Raad plaatst bij dit gedeelte van het voorstel nog wel de volgende kanttekeningen.

De deelname aan elektronische detentie duurt in geen geval langer dan achttien maanden, aldus het conceptwetsvoorstel. De periode van v.i. kan worden gebruikt om activiteiten en interventies die tijdens detentie of tijdens de elektronische detentie zijn gestart maar nog niet zijn afgerond, door te laten lopen. Volgens het voorstel zal de DJI hiermee rekening houden bij de advisering over de invulling van de v.i. Ook is het mogelijk dat elektronisch toezicht tijdens de periode van voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt toegepast.

De Raad constateert dat in dit systeem niet duidelijk is op welk moment de elektronische detentie een aanvang moet nemen. Strikt genomen moet dit plaatsvinden op het moment dat maximaal achttien maanden vóór aanvang van de v.i. valt. In de praktijk is echter niet altijd duidelijk of er wel v.i. wordt toegekend, want de betrokkene kan zich bijvoorbeeld hebben misdragen. Bovendien kan als voorwaarde bij de v.i. gelden dat betrokkene zich tijdens de v.i. onder elektronisch toezicht stelt. Als dit meetelt bij de maximale periode dat iemand onder elektronische detentie mag staan, ontstaat er een probleem bij de berekening van de periode van elektronische detentie voorafgaand aan de v.i. Aangezien pas kort voor de start van de v.i. duidelijk wordt welke voorwaarden daaraan zijn verbonden, en dus pas op dat moment duidelijk wordt of en hoe lang iemand tijdens de v.i. periode onder elektronisch toezicht staat, is eerst dan duidelijk hoeveel tijd er over is om voorafgaand aan de v.i. onder elektronische detentie te staan. De gelegenheid om nog elektronische detentie toe te passen voorafgaand aan de v.i. is dan echter al voorbij. De Raad beveelt aan hier heldere regels voor op te stellen.

d. Elektronische detentie tijdens de voorlopige hechtenis

Volgens het voorgestelde artikel 4, lid 3, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) kan elektronische detentie eveneens worden toegepast indien de veroordeling nog niet onherroepelijk is. In artikel 557 van het Wetboek van Strafvordering is bepaald dat een straf pas ten uitvoer kan worden gelegd nadat deze onherroepelijk is geworden. De detentie van veroordeelden in eerste aanleg is derhalve niet gebaseerd op de tenuitvoerlegging van de aan hem opgelegde vrijheidsstraf, maar op een bevel tot voorlopig hechtenis. De toepassing van elektronische detentie op veroordeelden in eerste aanleg die hoger beroep hebben ingesteld, betreft dus de tenuitvoerlegging van die voorlopige hechtenis.

De Raad heeft er in een eerder advies¹ over elektronische detentie voor gepleit om elektronische detentie in te zetten in het kader van (schorsing van) de voorlopige hechtenis. Op zich kan de thans voorgestelde regeling daarom rekenen op de instemming van de Raad. De Pbw is echter niet de plaats om dit te regelen. De toepassing van elektronische detentie tijdens de voorlopige hechtenis dient te worden vastgelegd in de desbetreffende artikelen over de voorlopige hechtenis in het Wetboek van Strafvordering.

e. Criteria voor deelname aan elektronische detentie

Bepaalde categorieën veroordeelden komen volgens het voorstel niet in aanmerking voor elektronische detentie. Uit de memorie van toelichting blijkt dat daarbij onder meer wordt gedacht aan gedetineerden aan wie ook een tbs-maatregel is opgelegd, veroordeelden met een psychosociale of psychiatrische stoornis, veroordeelden met een ernstige verslaving, veroordeelden voor een delict dat grote maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt en veroordeelden die nog niet

hebben voldaan aan het bevel tot afname van DNA-onderzoek.⁹

De Raad vindt met name het criterium 'een delict dat grote maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt' erg ruim. Tevens vreest de Raad dat uiteindelijk de omvang van de bereikte c.q. te bereiken bezuinigingen zal dicteren in hoeverre de criteria voor deelname aan elektronische detentie versoepeld dan wel verengd zullen worden.

Verder worden in de memorie van toelichting bepaalde voorwaarden genoemd¹⁰ voor deelname aan elektronische detentie. Dit leidt ertoe dat naast degenen die op grond van hierboven genoemde criteria worden uitgesloten van deelname, nog eens bepaalde groepen worden uitgesloten. Om voor elektronische detentie in aanmerking te komen, moet de gedetineerde bijvoorbeeld een stabiele thuissituatie hebben. Zeker bij langgestraften is de kans groot dat gedurende de detentie de thuissituatie is afgebrokkeld tot een instabiele situatie. Daarnaast zijn er kwetsbare groepen die hier worden uitgesloten, bijvoorbeeld personen met een ernstige psychische stoornis of verslaving, vreemdelingen of dak- en thuislozen die niet kunnen deelnemen vanwege het ontbreken van een vast thuisadres in Nederland.

De Raad is van oordeel dat het voorgestelde systeem onevenwichtig is en tot rechtsongelijkheid leidt. De Raad is voorstander van een gedifferentieerd detentiestelsel waarin iedereen de kans heeft om te resocialiseren. De introductie van een modaliteit die voor veel gedetineerden niet bereikbaar zal blijken te zijn, terwijl er voor hen weinig of geen resocialisatie-activiteiten meer beschikbaar zullen zijn, past daarin niet.

De Raad wordt te zijner tijd graag geconsulteerd over de wijziging van de Penitentiaire maatregel, waarin de nadere regels voor de toepassing van elektronische detentie zijn gesteld (zoals blijkt uit de toelichting).

f. Enige aspecten van de tenuitvoerlegging van elektronische detentie

De Raad constateert dat een aantal zaken tijdens de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie in het wetsvoorstel niet of niet afdoende is geregeld en/of onvoldoende is doordacht. Enkele hiervan worden hieronder besproken.

- De duur van de elektronische detentie

De deelname aan elektronische detentie duurt volgens het conceptwetsvoorstel maximaal achttien maanden. De Raad wijst erop dat in de proef met elektronische detentie die in 2005 is geëvalueerd,¹¹ de duur van de elektronische detentie op maximaal 120 dagen was gesteld, dat is krap vier maanden. Door deze modaliteit nu in te voeren met een maximum detentieduur die meer dan het viervoudige bedraagt van de periode waarmee is proefgedraaid, maakt de wetgever een sprong in het duister. Met elektronische detentie gedurende zo een lange periode is in ons land geen ervaring opgedaan. Het is onbekend welke uitwerkingen dit zal hebben op de betrokkene en diens sociale omgeving.

De Raad vindt dit zorgelijk. De Raad adviseert om de maximumduur van de elektronische detentie vooralsnog te beperken, bijvoorbeeld tot een half jaar. Eventueel kan in pilots ervaring opgedaan worden met een langere duur van elektronische detentie.

- Verantwoordelijkheden

Het is in de dagelijkse praktijk onduidelijk wie er verantwoordelijk is voor de onder elektronische detentie gestelde. Volgens het conceptwetsvoorstel is de Dienst Justitiële Inrichtingen hier verantwoordelijk. Niet duidelijk is echter bij welk onderdeel c.q. bij welke functionarissen van de DJI dit wordt neergelegd en of de hiermee belaste functionarissen daar voldoende voor zijn toegerust/opgeleid. Deze verantwoordelijkheid vraagt technische kennis en vaardigheden alsmede sociale vaardigheden om te kunnen omgaan met onder elektronische detentie gestelden en de problemen die zij ervaren. De Raad acht het van belang dat de deskundigheden van reclasseringsmedewerkers, opgedaan bij de jarenlange uitvoering van elektronisch toezicht op reclassenten, hier op enigerlei wijze bij benut worden.

- Rechtspositie

Het nieuwe artikel 4, lid 4, in de Pbw biedt de grondslag voor het stellen van nadere regels over de toepassing van elektronische detentie waaronder regels inzake de rechtspositie van de deelnemer

⁹ Zie pagina 7 van de memorie van toelichting.

¹⁰ Zie pagina 6 en 7 van de memorie van toelichting.

¹¹ Zie Post e.a., Geboeid door de enkelband. Evaluatie pilot elektronische detentie, Nijmegen 2005.

aan elektronische detentie. Deze regels zullen in de Penitentiaire maatregel worden opgenomen. De Raad is bereid mee te denken over deze regels. Tevens is de Raad bereid de beroepstaak die hieruit voortvloeit, te vervullen.¹²

- Geneeskundige zorg tijdens elektronische detentie

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt op p. 8 aangegeven dat een deelnemer aan elektronische detentie geen gedetineerde is in de zin van de Pbw. Om die reden zou de minister van Veiligheid en Justitie geen verantwoordelijkheid hebben voor de verstrekking van geneeskundige zorg aan de betrokkene. De deelname aan elektronische detentie brengt volgens de memorie van toelichting niet met zich mee dat de rechten en plichten uit de zorgverzekering (van de betrokkene) worden opgeschort.

De Raad is verbaasd over deze passage. Het wetsvoorstel staat op dit punt haaks op het bepaalde in het (bij de Eerste Kamer aanhangige) wetsvoorstel Forensische zorg.¹³ In dat wetsvoorstel staat namelijk juist dat allerlei vormen van zorg verleend aan een justitiabele onder de noemen 'forensische zorg' vallen. Voor zover een persoon die elektronische detentie ondergaat geen gedetineerde is, is hij in ieder geval wel een justitiabele. Daarmee heeft hij op grond van het wetsvoorstel Forensische Zorg recht op forensische zorg en niet op zorg uit de zorgverzekering. Op dit punt is het wetsvoorstel niet in overeenstemming met het bepaalde in de Wet forensische zorg.

Verder zal deze wijziging naar verwachting consequenties hebben voor de continuïteit van zorg. In dat kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op het geval waarin een justitiabele die zich niet aan de voorwaarden van zijn detentiefasering houdt. Volgens dit wetsvoorstel zou de desbetreffende persoon tijdens zijn detentie eerst onder forensische zorg vallen, tijdens elektronische detentie onder de zorgverzekeringswet, na schending van de voorwaarden en terugplaatsing in detentie weer onder de forensische zorg en (indien zorg buiten justitieel kader nodig is) opnieuw onder de zorgverzekeringswet. Gelet op de verschillen in indicatiestelling en bekostiging van forensische zorg en de reguliere zorg, leidt dit naar het oordeel van de Raad tot onnodige drempels en ongewenste belemmeringen in de zorgverlening.¹⁴

- Verplichting om toezichthouders toegang tot de woning te verschaffen

Blijkens de memorie van toelichting zal naast de elektronische vorm van controle ook door middel van huisbezoeken op onverwachte momenten gecontroleerd worden of de veroordeelde zich houdt aan de regels van de elektronische detentie. Volgens de memorie van toelichting geldt als voorwaarde voor deelname aan elektronische detentie dat de betrokkene ermee instemt om toezichthouders tot zijn woning toe te laten. Verschaft de betrokkene desondanks geen toegang tot de woning, dan wordt de elektronische detentie beëindigd.

De Raad constateert dat in het wetsvoorstel geen bevoegdheid is opgenomen tot het betreden van de woning van degene die onder elektronische detentie is gesteld zonder de toestemming van een bewoner. De Raad heeft in een eerder advies¹⁵ opgemerkt de 'toestemming' van de gedetineerde voor de bedoelde huisbezoeken een onvoldoende basis te vinden, mede gelet op het bepaalde in artikel 12 van de Grondwet. Het is overigens de vraag of voor het controleren van betrokkene behoefte bestaat aan huisbezoeken. Voor die controle is immers de inzet van elektronische controlemiddelen voorhanden. Als die behoefte toch bestaat dan zal, mede gelet op artikel 12 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, bij die toestemming sprake moeten zijn van een in voldoende mate van vrijwilligheid gegeven toestemming. Wanneer de toestemming tot toegang tot de woning een voorwaarde is voor (voorzetting van) elektronische detentie, dan is van vrijwillige toestemming naar het oordeel van de Raad geen sprake. Daarbij komt dat als een van de andere bewoners de toestemming tot het binnentreden van de controlerende ambtenaar weigert, diens weigering moet prevaleren. Daarmee wordt de voorzetting van de elektronische detentie van betrokkene afhankelijk van de toestemming van zijn huisgenoot. Dat komt de Raad ongewenst voor.

Als er werkelijk behoefte is aan controle door huisbezoek en in dat kader aan de mogelijkheid tot het betreden van de woning, dan zal ervan uit moeten worden gegaan dat dit ook zonder

¹² Mits de daarvoor benodigde financiële middelen beschikbaar komen

¹³ EK, Vergaderjaar 2012-2013 32 398 Vaststelling van een Wet forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen in diverse andere wetten (Wet forensische zorg). In artikel 1, lid 2, wordt forensische zorg gedefinieerd als geestelijke gezondheidszorg of verslavingszorg, die wordt verleend aan een justitiabele met een psychiatrische aandoening of beperking, verslaving daaronder begrepen, of een verstandelijke handicap, en die al dan niet als een voorwaarde, onderdeel uitmaakt van een straf of een maatregel, of van de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel, of als voorwaarde onderdeel uitmaakt van een sepot, een schorsing van de voorlopige hechtenis, of een gratieverlening op grond van de Gratiiewet, dan wel onderdeel uitmaakt van een strafbeschikking waarbij een gedragsmaatregel wordt opgelegd.

¹⁴ Zie: Stormis en delict; Advies van de Raad voor de volksgezondheid en Zorg; Den Haag, mei 2012.

¹⁵ Zie ook het eerdere RSJ-advies over dit onderwerp: Thuisdetentie in de herhaling. Den Haag, 29 september 2009

toestemming van de betrokkene of zijn huisgenoten rechtens mogelijk moet zijn. Dat impliceert dat in de wet een bevoegdheid tot het betreden van de woning zonder toestemming van de bewoner(s) zou moeten worden opgenomen, inclusief de regeling van de verdere voorwaarden waaronder die bevoegdheid bestaat en kan worden uitgeoefend, waarbij de Algemene wet op het binnentreden (van rechtswege) van toepassing zal zijn.

- Vormen van elektronisch toezicht regelen in een AMvB

Elektronisch toezicht kan op diverse wijzen worden toegepast en deze verschillen aanzienlijk in de mate waarin zij ingrijpen in het leven van betrokkenen. Bijvoorbeeld GPS¹⁶ is ingrijpender omdat van minuut tot minuut gevolgd/nagegaan kan worden waar iemand zich bevindt. Dit in tegenstelling tot elektronisch toezicht op een straatverbod, waarbij alleen een signaal afgaat als iemand het verboden gebied betreedt.

De Raad meent dat in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zou moeten worden geregeld welke vormen van elektronisch toezicht in welke situatie mogen worden toegepast. Tevens vraagt de Raad zich af of de beslissing hieromtrent open staat voor bezwaar en beroep, en zo ja, bij welke instantie.

- Praktijk

Een praktisch punt is het volgende. De Raad vraagt zich af of de wetgever zich wel heeft gerealiseerd in welke aantallen elektronische detentie toegepast zal worden, onder het huidige voorstel. Om een grove indicatie te geven: ongeveer 80% van de totale gedetineerde populatie verblijft een half jaar of korter in een penitentiaire inrichting. Ook dringt de vraag zich op in hoeverre de kosten van technische investeringen (o.a. enkelbanden, zenders) en toezichthouders zijn meegewogen in de geplande bezuinigingen. Voor deze vragen verwijst de Raad naar zijn advies over het Masterplan DJI.

g. Het ontbreken van overgangsrecht

Het conceptwetsvoorstel voorziet niet in overgangsrecht. Dit levert een aantal onduidelijke situaties op, waarvan de vraag is of die niet strijdig zijn met artikel 7 van het EVRM. Onduidelijk is hoe zal worden omgegaan met gedetineerden die een straf uitzitten die vóór de wetwijziging is opgelegd, binnen het oude regime. Gaat de nieuwe wetgeving gelden voor alle gevallen, ook wanneer dit nadelig uitvalt voor de betrokkenen?

3. Afschaffing detentiefasering

De algemeen geldende detentiefasering wordt – aldus de memorie van toelichting – afgeschaft. Het gevolg hiervan is dat alle externe vrijheden (het penitentiair programma en het aangekondigde kort re-integratieverlof en programmatisch re-integratieverlof) komen te vervallen. Alleen incidenteel verlof blijft mogelijk. De elektronische detentie voorafgaande aan de v.i. komt feitelijk in plaats van de detentiefasering.

- Algemeen geldende detentiefasering niet afschaffen

Sinds de Beginselenwet gevangeniswezen van 1953 kent ons land een - inmiddels beproefd - systeem van detentiefasering. Het komt de Raad overbodig voor de voordelen ervan hier (nogmaals) uiteen te zetten. Het voorliggende conceptwetsvoorstel bevat geen argumenten om dit systeem af te schaffen.

Bepaald van belang is dat detentiefasering naar het oordeel van de Raad niet vervangen kan worden door elektronische detentie, zoals kennelijk wel de gedachte is achter dit deel van het wetsvoorstel. De twee modaliteiten zijn niet inwisselbaar. Waar gedetineerden tijdens detentiefasering geleidelijk kunnen wennen aan vrijheden en verantwoordelijkheden, zouden deze vrijheden en verantwoordelijkheden volgens het conceptwetsvoorstel altijd gepaard gaan met elektronische controle. Dit doet naar de mening van de Raad ernstig afbreuk aan het wezen en het achterliggende idee van resocialisatie. Degene die onder elektronische detentie is gesteld wordt immers voortdurend gecontroleerd en leert daardoor nooit zelf verantwoordelijkheid te dragen en vrijheden te hanteren.

Om die reden adviseert de Raad een model van tenuitvoerlegging van elektronische detentie te ontwikkelen waarin de elektronische controle gedurende de looptijd van de elektronische detentie gradueel afneemt.

Speciale aandacht verdienen in dit verband (opnieuw) de - vermoedelijk omvangrijke - groepen gedetineerden die niet voor elektronische detentie in aanmerking komen omdat zij niet aan de criteria en gestelde voorwaarden voldoen. De groepen die door het wetsvoorstel worden

¹⁶ GPS is een afkorting voor "global positioning system". Dit is een wereldwijd plaatsbepalingssysteem dat functioneert met behulp van satellieten.

5/16/11
00:48:44

uitgesloten, en waar de Raad hier op doelt, zijn personen met een ernstige psychische stoornis of verslaving, vreemdelingen en dak- en thuislozen die vanwege het ontbreken van een vast thuisadres in Nederland niet kunnen deelnemen. Deze groepen - in paragraaf 2e kwamen deze al even aan de orde - komen niet in aanmerking voor elektronische detentie maar krijgen ook geen detentiefasering. Zij komen vrij zonder enige vorm van voorbereiding. Zij hebben niet kunnen wennen aan het leven in de vrije maatschappij en andersom heeft hun sociale omgeving, voor zover daarvan nog sprake is, ook niet aan hun aanwezigheid kunnen wennen.

De Raad bepleit om detentiefasering en resocialisatie te laten bestaan náást elektronische detentie. De groep gedetineerden die wel in aanmerking komt voor elektronische detentie kan dan resocialiseren (in de ware zin des woords) en op een veilige manier terugkeren in de samenleving. De groep gedetineerden die niet voor elektronische detentie in aanmerking komt, kan ook resocialiseren, of stapsgewijs de voorwaarden creëren die nodig zijn om in aanmerking te komen voor elektronische detentie.

Ook bij de elektronische detentie in plaats van de korte vrijheidsstraf ziet de wetgever in beginsel geen noodzaak om inspanningen te ontplooiën die zijn gericht op resocialisatie aangezien detentieschade bij deze modaliteit relatief beperkt blijft.

De Raad vindt daarentegen dat de noodzaak voor resocialisatie-activiteiten ook bij deze groep gedetineerden onverkort aanwezig is. De Raad is geen voorstander van een zogenoemde 'kale' elektronische detentie. Ook tijdens de elektronische detentie moet de betrokkene arbeid kunnen verrichten (die mogelijkheid sluit het wetsvoorstel overigens niet uit) en moeten kunnen deelnemen aan interventies die in het teken van resocialisatie staan. Dit verkleint de kans op recidive.

4. Goed gedrag in plaats van regime bepalend voor detentieverloop

Uit het conceptwetsvoorstel en de toelichting blijkt dat onder de nieuwe wetgeving het gedrag van de individuele gedetineerde bepalend wordt voor het verloop van zijn detentietraject in plaats van het regime waarin een gedetineerde is geplaatst. In de memorie van toelichting staat hierover: "Met de invoering van dit wetsvoorstel verdwijnt de automatische koppeling tussen vrijheden en het regime waarin de gedetineerde verblijft; de toekenning van vrijheden wordt per individuele gedetineerde bepaald en is mede afhankelijk van diens gedrag".¹⁷

In de memorie van toelichting wordt dit verder als volgt toegelicht. De eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde staat voorop en diens gedrag en motivatie zijn bepalend.¹⁸ De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft een systeem van promoveren en degraderen ontwikkeld, waarmee op een gestandaardiseerde wijze goed gedrag beloond en 'verkeerd' gedrag gecorrigeerd kan worden. Leidend principe hierbij is dat van de gedetineerde eigen inzet wordt verwacht om een succesvolle terugkeer in de samenleving te bewerkstelligen. Interne vrijheden (meer bewegingsruimte binnen de muren) moeten in dit systeem verdiend worden. Alleen als de gedetineerde dit met zijn houding en gedrag heeft verdiend, komt hij in aanmerking voor re-integratieactiviteiten.

De Raad heeft in een eerder advies over detentiefasering¹⁹ uiteengezet geen voorstander te zijn van het systeem van promoveren en degraderen. De Raad staat een benadering voor waarin het detentieverloop in principe wordt gekenmerkt door het in toenemende mate verlenen van vrijheden, in beginsel aan alle gedetineerden. Succesvolle resocialisatie is naar het oordeel van de Raad het meest gediend bij een dergelijk systeem, mits uiteraard de gedetineerde zich houdt aan de hieraan verbonden afspraken en voorwaarden. Vrijheden kunnen alsnog worden beperkt, als blijkt dat de gedetineerde deze (nog) niet kan hanteren. Dat is echter een wezenlijk andere grondslag dan dat de gedetineerde de enkele aanspraak op dergelijke rechten en vrijheden eerst zou moeten verdienen.

De Raad heeft de volgende argumenten voor dit standpunt.

- Promoveren-degraderen doet afbreuk aan resocialisatiebeginsel

In de Nederlandse wetgeving is het resocialisatiebeginsel opgenomen als doelstelling van de tenuitvoerlegging van alle vrijheidsbenemende straffen en maatregelen: deze wordt zo veel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving.²⁰ Ook wordt uit artikel 10, lid 3, IVBPR wel een rechtstreeks recht op

17 Memorie van toelichting, pagina 13.

18 De memorie van toelichting verwijst in dit verband naar de brief van de staatssecretaris van 8 november 2011 aan de Tweede Kamer over de detentiefasering; Kamerstukken II 2011-2012, 29 270, nr. 61.

19 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Detentiefasering, Den Haag: 10 februari 2012.

20 M.M. Boone, Vrije wil en verantwoordelijkheid in de strafuitvoering, in: Justitiële verkenningen, jrg. 39, nr. 1, 7013

resocialisatie afgeleid.²¹ Gegeven deze uitgangspunten past het niet om gedetineerden het recht op voorzieningen, die invulling geven aan het beginsel tot resocialisatie, zoals verlof, arbeid, vervroegde invrijheidstelling of re-integratieprogramma's te onthouden omdat ze zich onvoldoende gemotiveerd of onverantwoordelijk zouden tonen.

- Effectiviteit promoveren-degraderen niet onderbouwd en zelfs contraproductief

Het systeem van promoveren-degraderen houdt in dat de gedetineerde alleen voor re-integratieactiviteiten in aanmerking komt, als hij dat met zijn houding en gedrag heeft verdiend. Vertoont de gedetineerde niet het gewenste 'goede gedrag' dan komt hij niet in aanmerking voor bijvoorbeeld scholing, terugkeeractiviteiten of gedragsinterventies of deze activiteiten worden hem afgenomen.

De Raad constateert dat niet is onderbouwd dat dit systeem bijdraagt aan de vermindering van recidive of aan resocialisatie. Uit onderzoek blijkt zelfs dat terugval tot op zekere hoogte onderdeel is van het stoppen met criminaliteit.²² Het is dan ook contraproductief om aan een tijdelijke of incidentele terugval direct consequenties te verbinden omtrent bijvoorbeeld verlof en v.i. Daarmee wordt immers een einde gemaakt aan potentieel succesvolle resocialisatietrajecten.²³

- Inzet, eigen initiatief en verantwoordelijkheid niet voor alle gedetineerden mogelijk

Veel gedetineerden kampen met een verslaving, psychische stoornis, lichte verstandelijke beperking of maatschappelijke achterstand. Het is niet realistisch om van deze gedetineerden veel te verwachten op het gebied van eigen initiatief, inzet en verantwoordelijkheid, zoals het stelsel van promoveren en degraderen verlangt. Deze gedetineerden zijn meer gebaat bij actieve begeleiding en een helpende hand. Voor gedetineerden die de Nederlandse of de Engelse taal niet machtig zijn, geldt dat het lastig zal zijn om aan te geven dat zij initiatief willen tonen en zo 'goed gedrag' te laten zien.

- Detentie nodigt niet uit tot inzet, initiatief en eigen verantwoordelijkheid

Het verblijf in een penitentiaire inrichting nodigt niet uit tot het tonen van initiatief en verantwoordelijkheid, maar eerder tot aanpassing, afwachten en vervlakking. Het verblijf in een inrichting biedt daar bovendien ook weinig gelegenheid toe. De voorstellen versterken die omstandigheid zelfs nog. Waar aan de ene kant op 'goed gedrag' wordt gestuurd - hoe meer goed gedrag hoe meer privileges - worden aan de andere kant de mogelijkheden om goed gedrag te tonen grotendeels weggenomen door de voorgenomen versoeringen (beperking van activiteitenprogramma, beperking van de arbeidsmogelijkheden en afschaffing van avond- en weekendprogramma).

- Neem bepaling over promoveren-degraderen op in de wet

In het voorgaande is uiteengezet waarom de Raad geen voorstander is van het systeem van promoveren en degraderen. Mocht de staatssecretaris desondanks aan dit systeem willen vasthouden, dan vindt de Raad dat de regels daarover meer expliciet in de wet vastgelegd moeten worden. In de memorie van toelichting wordt weliswaar uitgebreid ingegaan op het systeem van promoveren en degraderen, maar in de conceptwettekst zelf is hierover vrijwel niets terug te vinden. Uitsluitend in de artikelen 20 tot en met 22 van de Pbw (nieuw) is enige tekst opgenomen over het deelnemen aan activiteiten. De tekst vermeldt dat de directeur bepaalt of een gedetineerde in staat wordt gesteld aan activiteiten deel te nemen, individueel dan wel met andere gedetineerden. Hier wordt ook gesteld dat de mate waarin die gelegenheid wordt geboden afhankelijk is van gebleken goed gedrag. Hoe dit moet worden ingevuld, is niet in de wettekst vastgelegd. Het systeem van promoveren-degraderen zou naar het oordeel van de Raad een meer uitdrukkelijke basis in de tekst van de Pbw moeten krijgen, met een nadere uitwerking in lagere regelgeving.

5. Arbeid

Onder het huidige artikel 47 Pbw is deelname aan de beschikbare arbeid voor alle gedetineerden een recht en voor afgestraften een plicht. In het conceptwetsvoorstel wordt van het recht op arbeid voor zowel voorlopig gehechten als afgestraften een "voorrecht" gemaakt en de arbeidsplicht wordt afgeschaft. In de memorie van toelichting staat daarover het volgende:

"In beginsel zal iedere gedetineerde – behoudens het geval waarin er sterke indicaties zijn die daartegen pleiten en mits de aard van de detentie zich er niet tegen verzet – bij de binnenkomst in

21 Het Duitse Federale Constitutionele Hof baseerde een dergelijk recht al in 1973 op het grondwettelijk erkende recht van menselijke waardigheid en vrijheid van ontplooiing en op de verplichting van de staat om die personen in de samenleving bij te staan die 'vanwege hun persoonlijke zwakheid, schuld, onvermogen of sociale ontwikkeling werden beperkt in hun maatschappelijke ontwikkeling'. Tot die groep rekent het Hof ook gedetineerden en ex-gedetineerden.

22 T. Ward & S. Maruna, *Rehabilitation: Beyond the risk paradigm*, Londen 2007.

23 M.H. Boone, *Vrije wil en verantwoordelijkheid in de strafuitvoering in Justitiële verkenningen*, jrg 39, nr. 1 2013.

de penitentiaire inrichting in de gelegenheid worden gesteld deel te nemen aan de in de inrichting beschikbare arbeid (mits er voldoende arbeidsplaatsen aanwezig zijn). Voor de directeur bestaat een inspanningsverplichting om voor de beschikbaarheid van arbeid(splaatsen) te zorgen. Arbeid blijft daarmee een belangrijk onderdeel van het dagprogramma van gedetineerden.”

Het wetsvoorstel beoogt net als voor andere activiteiten, ook voor arbeid een systeem van "promotie en degradatie" in te voeren. Dat wil zeggen dat gedetineerden bij voldoende inzet kunnen "promoveren" naar (vak)arbeid van een hoger niveau, met een betere (vak)opleiding en/of een hogere beloning. Bij onvoldoende inzet en prestatie kan iemand ook weer degraderen naar eenvoudigere arbeid (zonder (vak)opleiding en/of arbeid met een lagere beloning). Gedetineerden die wel in staat, maar niet bereid zijn om zich in te zetten en een prestatie te leveren, kunnen bovendien voor kortere of langere tijd worden uitgesloten van de arbeid. Deze uitsluiting is volgens de memorie van toelichting nodig omdat anders ook aanwijsbaar ongemotiveerde gedetineerden beloofd worden met een arbeidsloon, hetgeen de stimulering van de eigen verantwoordelijkheid zou doorkruisen. Om te bevorderen dat gedetineerden door arbeid geld verdienen, zal het bedrag aan eigen geld waarover de gedetineerde in de inrichting kan beschikken en dat niet door middel van arbeid is verdiend, vergaand worden beperkt.

De Raad wijst deze plannen af. In de visie van de Raad heeft het recht op arbeid in penitentiaire inrichtingen als belangrijke doelstelling het bewerkstelligen van een zinvolle dagbesteding voor gedetineerden. In dat kader moet arbeid als uitgangspunt aan alle gedetineerden worden aangeboden en wel als recht, niet als te verdienen voorrecht. De Raad wijst hierbij op rule 26.2 van de European Prison Rules 2006, waarin staat dat de inrichting zich moet inspannen om gedetineerden voldoende nuttig werk te verschaffen (*Prison authorities shall strive to provide sufficient work of a useful nature*).

Verder dient arbeid in detentie naar het oordeel van de Raad bij voorkeur in samenhang met vakopleidingsmogelijkheden te worden aangeboden omdat het de kans op succesvolle terugkeer in de maatschappij vergroot. In dit verband wijst de Raad op rule 26.5 van de European Prison Rules (*Work that encompasses vocational training shall be provided for prisoners able to benefit from it and especially for young prisoners*).

Daarnaast meent de Raad dat het voorgestelde systeem van promoveren-degraderen ook ten aanzien van penitentiaire arbeid voor de 'niet-kunners' een ongewenste situatie creëert. Gedetineerden met een licht verstandelijke beperking of psychiatrische stoornis die daardoor niet aan arbeid kunnen deelnemen, worden als niet-gemotiveerd van arbeid uitgesloten. Naast de negatieve effecten op de resocialisatie van deze gedetineerden, heeft dit ook financiële consequenties voor deze groep. Aangezien het eigen geld waarover de gedetineerde, anders dan door arbeid verkregen, mag beschikken, wordt beperkt komen zij buiten hun schuld in een nadelige financiële positie terecht.

Tot slot: de Raad is gaarne bereid mee te denken over de nadere vormgeving en (juridische) randvoorwaarden van elektronische detentie en detentiefasering, binnen de genoemde kernwaarden van de bestaande wettelijke regeling.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

