

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de wijze waarop vrijheidsbenemende sancties ten uitvoer worden gelegd te herijken. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in het afschaffen van de bestaande wijze van detentiefasering en in de invoering van elektronische detentie. Het kabinet hecht groot belang aan het verder terugdringen van de recidive om op die manier de veiligheid in Nederland te vergroten. De vrijblijvendheid die de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen nu deels nog kenmerkt, moet komen te vervallen. De samenleving heeft belang bij een gecontroleerde terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Een goede voorbereiding van gedetineerden op hun terugkeer in de samenleving vraagt allereerst de inzet van de gedetineerde zelf. Het kabinet legt daarom meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, diens gedrag en motivatie.

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord (Kamerstukken II 2012-2013, 33 410, nr. 15, blz. 25), waarin is aangegeven dat gedetineerden vrijheden met goed gedrag kunnen verdienen en dat de algemeen geldende detentiefasering verdwijnt. Over het conceptwetsvoorstel is advies uitgebracht door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nationale politie, de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) en de drie reclasseringsinstellingen (3RO). Deze adviezen hebben geleid tot verschillende aanpassingen van het wetsvoorstel.

2. De herijking van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen

Met verschillende programma's en wetswijzigingen is de laatste jaren ingezet op het terugdringen van de criminaliteit en de recidive. Ik noem onder meer de bevordering van het gebruik van voorwaardelijke sancties, de herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling, de vernieuwing van de forensische zorg en de modernisering van het gevangeniswezen. Deze maatregelen hebben gemeen dat zij op een effectievere wijze willen bijdragen aan het bereiken van daadwerkelijke gedragsverandering bij veroordeelden. Dit kan worden bereikt door behandeling en begeleiding, maar ook door de randvoorwaarden te scheppen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van recidive. Bij brief van 8 november 2011 heb ik mijn visie op de detentiefasering uiteengezet (Kamerstukken II 2011-2012, 29 270, nr. 61). Ik heb in deze brief aangegeven wat er naar mijn oordeel schort aan de thans bestaande detentiefasering. Zij kent onvoldoende samenhang en wordt gekenmerkt door een vrijblijvendheid die niet past bij een gecontroleerde terugkeer in de samenleving. De huidige vormen van verlop zijn te veel een vanzelfsprekendheid geworden, waaraan geen concreet re-integratiedoel is verbonden en waarin het eigen gedrag en de eigen verantwoordelijkheid van

gedetineerden een veel te beperkte rol speelt. Daarbij komt dat in 2008 de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) opnieuw is ingevoerd. De voorwaardelijke invrijheidstelling wordt gekenmerkt door een terugkeer in de samenleving onder voorwaarden en toezicht en vervult daarmee een belangrijke functie in de begeleide terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Tot nu toe heeft de herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling echter niet geleid tot een herijking van de bestaande detentiefasering, terwijl deze herijking wel is aangewezen gelet op de gelijksoortige functie van de detentiefasering en de v.i.

In voornoemde brief heb ik aangegeven dat de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen sterker dient te zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader. Ik heb daarbij een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het verloop van de detentie:

- de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde staat voorop, diens gedrag en motivatie zijn bepalend;
- er moet een nieuwe balans komen tussen detentie en externe vrijheden: met externe vrijheden moet een concreet resocialisatiedoel worden gediend;
- de fase van detentie en de fase van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) moeten beter op elkaar aansluiten;
- er moet bij het verlenen van externe vrijheden meer rekening worden gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft inmiddels een systeem van «promoveren» en «degraderen» ontwikkeld, waarmee op een gestandaardiseerde wijze goed gedrag kan worden beloond en verkeerd gedrag kan worden gecorrigeerd. Leidend principe hierbij is dat van een gedetineerde eigen inzet wordt verwacht voor een succesvolle terugkeer in de samenleving. Interne vrijheden (meer bewegingsruimte binnen de muren) en externe vrijheden moeten in dit systeem worden verdiend. Alleen als de gedetineerde dit met zijn houding en gedrag heeft verdiend, komt hij in aanmerking voor re-integratieactiviteiten. Iedere gedetineerde start met een *basisprogramma*, aldus de brief van 8 november 2011. Het basisprogramma is een programma met beperkte re-integratieactiviteiten en bestaat uit de (wettelijke) basisactiviteiten, zoals recreatie, luchten en arbeid. De gedetineerden zitten achter de deur op momenten dat re-integratieactiviteiten voor andere gedetineerden zijn gepland (terugkeeractiviteiten, gedragsinterventies of scholing). Gedetineerden komen pas in aanmerking voor een *plusprogramma* als kans op succes aanwezig wordt geacht en als de motivatie en/of houding van de gedetineerde hiertoe aanleiding geeft. Dit houdt in dat ook niet (steeds) opnieuw bij een zelfde gedetineerde activiteiten worden aangeboden. Een plusprogramma houdt in dat gedetineerden een meer individueel dagprogramma krijgen en dat er in hen wordt geïnvesteerd door het aanbieden van scholing, terugkeeractiviteiten en gedragsinterventies. Ook kan de gedetineerde in aanmerking komen voor specifiek werk binnen de inrichting, zoals schoonmaakwerk, schilderwerk of werk in de winkel of keuken. Het betreft hier werk waar eventueel een (vak)scholing aan kan worden gekoppeld.

Het huidige kabinet zet deze lijn voort, maar kiest daarbij voor een verdere aanscherping van het externe vrijhedenbeleid. Zoals hiervoor vermeld, is in het regeerakkoord afgesproken de algemeen geldende detentiefasering af te schaffen. Het gevolg hiervan is dat de externe vrijheden – het penitentiair programma en het in voornoemde brief aangekondigde kort re-integratieverlof en programmatisch re-integratieverlof – komen te vervallen. Het incidenteel verlof blijft gehandhaafd. Tijdens de detentie kan er immers sprake zijn van bijzondere gebeurtenissen in de persoonlijke levenssfeer van de gedetineerde, waarbij zijn aanwezigheid noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld een sterfgeval in de directe familie. De gedetineerde dient in deze gevallen, als de veiligheid

van de samenleving kan worden gewaarborgd, in de gelegenheid te worden gesteld om deze gebeurtenissen bij te wonen, veelal onder bewaking of begeleiding en eventueel met elektronisch toezicht. Het gebruik van fysieke middelen die onttrekking van gedetineerden verhinderen, zoals de broekstok of boeien, wordt nadrukkelijk niet uitgesloten.

De beperking van de recidive is gediend met een goede voorbereiding van gedetineerden op de terugkeer in de samenleving. Dit kan echter niet zonder dat hierbij meer rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. In de ogen van het kabinet dient daarom in het belang van de samenleving te allen tijde toezicht te worden gehouden op veroordeelden aan wie het verblijf buiten de penitentiaire inrichting is toegestaan. Doordat dit wetsvoorstel de toepassing van elektronische detentie mogelijk maakt, wordt voorzien in aanvullende waarborgen voor een veilige en op beperking van de recidive gerichte executie van vrijheidsstraffen.

Bij de invoering van elektronische detentie wordt aangesloten bij het beleid dat is gericht op het terugdringen van de recidive vanuit een dadergerichte benadering. Hierbij staat de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde voorop. Ook de toepassing van elektronische detentie moet worden verdiend. Overigens houdt de dadergerichte aanpak ook in dat er rekening wordt gehouden met de (on)mogelijkheden van een gedetineerde en dat, waar nodig, extra begeleiding en ondersteuning van de gedetineerde wordt aangeboden. Dit is onderdeel van de motiverende bejegening waarin het personeel van het gevangeniswezen de afgelopen jaren is geschoold.

Detentie- en re-integratieplan

De individuele aanpak krijgt onder andere vorm in het persoonlijke detentie- en re-integratieplan dat voor iedere gedetineerde wordt opgesteld. Iedere gedetineerde wordt bij binnenkomst gescreend, waarbij onder andere wordt gekeken naar bestaande informatie over de gedetineerden bij de ketenpartners. Het detentie- en re-integratieplan wordt binnen een termijn van uiterlijk een maand opgesteld. Aan de hand van deze screening kan worden bepaald aan welke gebieden de gedetineerde tijdens zijn detentie moet werken om hem een zo goed mogelijke kans te geven op een succesvolle terugkeer in de samenleving. De gedetineerde krijgt een mentor toegewezen die in overleg met de gedetineerde de invulling van het detentie- en re-integratieplan bekijkt. In het plan wordt onder andere opgenomen welke zorg de gedetineerde nodig heeft, welke (re-integratie) doelen hij tracht te behalen (afhankelijk ook van de verwachte verblijfsduur) en welke invulling zijn (plus)activiteitenprogramma zal krijgen. Ook is er aandacht voor de nazorg.

Het plan kan op een later moment worden aangevuld en gewijzigd op basis van het verloop van de detentie. De directeur zorgt voor het vast- en bijstellen van het detentie- en re-integratieplan. Het detentie- en re-integratieplan vormt een leidraad voor de invulling van de detentie. Niet langer is er een dagprogramma dat geldt voor alle gedetineerden. In plaats daarvan heeft iedere gedetineerde een persoonlijk programma, dat is gebaseerd op het detentie- en re-integratieplan.

3. Elektronische detentie en elektronisch toezicht

Elektronische detentie

Met de term elektronische detentie wordt in dit wetsvoorstel bedoeld op een vorm van tenuitvoerlegging van het laatste deel van een vrijheidsstraf die inhoudt dat een justitiabele wordt verboden een bepaalde plaats buiten een penitentiaire inrichting (gedurende een periode van niet meer dan twaalf maanden) te verlaten. De

aanwezigheid van de justitiabele op deze plaats wordt door middel van elektronisch toezicht gecontroleerd.

Een proef met elektronische detentie heeft plaatsgevonden van 2003 tot 2010. Deze proef hield in dat de DJI elektronische detentie toepaste als executiemodaliteit, ter vervanging van een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden. De proef met elektronische detentie is in 2005 geëvalueerd. Bij brief van 25 augustus 2005 (Kamerstukken II 2004-2005, 29 800 VI, nr. 167) is het onderzoeksrapport betreffende de evaluatie van de proef aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ De uitvoering van elektronische detentie is in 2007 voorts nog onderzocht door de toenmalig Inspectie voor de sanctietoepassing.² Bij brief van 4 september 2007 is het inspectierapport aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2006-2007, 30 800 VI, nr. 137).

Elektronisch toezicht

Elektronische detentie moet niet verward worden met elektronisch toezicht. De term elektronisch toezicht ziet op de elektronische middelen waarmee wordt gecontroleerd of een persoon de voorwaarden of verplichtingen naleeft die in justitieel kader zijn opgelegd (bijvoorbeeld in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling, in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis of, zoals in dit wetsvoorstel aan de orde, in het kader van de toepassing van elektronische detentie). In de praktijk hebben zich verschillende vormen van elektronisch toezicht ontwikkeld. Elektronisch toezicht kan worden ingezet met het oog op het controleren van een verbod om gedurende bepaalde periodes een bepaalde plaats (vaak de eigen woning) te verlaten. Door middel van een zender/ontvanger in de woning van de deelnemer en een zender om zijn enkel of pols wordt dan de aanwezigheid thuis gecontroleerd.

De spiegelbeeldige situatie doet zich ook voor. Een verdachte of veroordeelde aan wie een contact- of straatverbod is opgelegd ten behoeve van een (vermeend) slachtoffer krijgt een zender aan zijn pols of enkel, maar de zender/ontvanger wordt in de woning van het slachtoffer geplaatst. De zender/ontvanger geeft dan een alarmmelding indien de betrokkene er te dicht bij in de buurt komt.

Ook kan elektronisch toezicht het permanent volgen van een persoon door middel van een elektronisch volgsysteem omvatten. Bij een elektronisch volgsysteem wordt gebruik gemaakt van GPS (Global Positioning System), waarmee in beginsel de verblijfplaats van een persoon 24 uur per dag gecontroleerd kan worden. Ook hierbij is sprake van een aan de pols of enkel van de betrokkene bevestigde zender.

De techniek van het elektronisch toezicht is nog volop in ontwikkeling. Dit brengt mee dat de in dit wetsvoorstel voorziene regeling van elektronische detentie zich niet zal vastleggen op het gebruik van de bestaande technieken van elektronisch toezicht.

4. Elektronische detentie in andere landen

Uit een in mijn opdracht door het WODC uitgevoerd kort literatuuronderzoek naar de ervaringen met elektronische detentie in Europa is gebleken dat in op één na alle EU-landen waar elektronische detentie is geïmplementeerd, elektronische detentie is vormgegeven als executiemodaliteit van de gevangenisstraf.³ De uitzondering is Finland,

1. B. Post, L. Tielemans, C. Woldringh, *Geboeid door de enkelband. Evaluatie pilot elektronische detentie*, Nijmegen 2005. Dit rapport bevat een uitgebreid overzicht van Nederlandse en internationale ervaringen met elektronisch toezicht.

2. Inspectie voor de sanctietoepassing, *Uitvoering elektronische detentie*, juli 2007.

3. Niet voor alle landen die elektronische detentie kennen, is duidelijk geworden wat daarvan de juridische modaliteit is.

waar het voornemen bestaat om elektronische detentie als alternatieve straf in te voeren. Elektronische detentie als executiemodaliteit is ingevoerd in België, Cyprus, Denemarken, Duitsland (in één deelstaat: Baden-Württemberg), Estland, Frankrijk, Polen, Portugal, Spanje en Zweden.

5. Adviezen

De over het onderhavige wetsvoorstel ontvangen adviezen zijn kritisch over de daarin opgenomen maatregelen. In het bijzonder worden in de adviezen fundamentele bezwaren geuit tegen het voorstel om vrijheidsstraffen tot zes maanden volledig door middel van elektronische detentie ten uitvoer te leggen. In de adviezen wordt in de plaats daarvan gepleit voor de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf, zodat recht wordt gedaan aan de taken en bevoegdheden van de rechter in ons strafrechtelijk stelsel. In navolging van de adviezen en overeenkomstig de toezegging die ik heb gedaan tijdens het overleg met de Tweede Kamer op 6 juni 2013 over het Masterplan DJI, voorziet het onderhavige wetsvoorstel niet langer in de mogelijkheid om korte vrijheidsstraffen om te zetten in elektronische detentie. Dit onderdeel van het conceptwetsvoorstel is komen te vervallen. Ik heb het pleidooi in de adviezen voor de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf zo begrepen dat dit werd gezien als een (beter) alternatief voor het voorstel om vrijheidsstraffen tot zes maanden volledig door middel van elektronische detentie ten uitvoer te leggen. Nu dit onderdeel van het conceptwetsvoorstel is komen te vervallen, zie ik geen reden om in de plaats daarvan elektronische detentie in te voeren als zelfstandige hoofdstraf. Het invoeren van elektronische detentie als door de rechter op te leggen hoofdstraf biedt naar mijn oordeel onvoldoende perspectief op de daadwerkelijke substitutie van korte vrijheidsstraffen door elektronische detentie en daarmee op het terugdringen van recidive. Dit neemt niet weg dat het kabinetsbeleid erop gericht blijft om de toepassing van voorwaardelijke vrijheidsstraffen, gecombineerd met een pakket bijzondere voorwaarden gericht op gedragsverandering en eventueel ook elektronisch toezicht, te bevorderen. Het is een belangrijke verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht om aan de toepassing van justitiële voorwaarden en elektronisch toezicht, zoals die ook zijn beslag heeft gekregen in de wetswijziging van 1 april 2012,⁴ invulling te geven.

In de adviezen wordt verder gepleit voor de toepassing van elektronische detentie die niet «kaal» is, maar zo nodig gepaard gaat met de inzet van gedragsinterventies en reclasseringsbegeleiding. Ook op dit punt volg ik de adviezen, zoals ik ook al heb aangegeven in de Tweede Kamer ter gelegenheid van het voornoemde overleg over het Masterplan DJI. In de volgende paragraaf ga ik hier nader op in.

De adviezen die het handhaven van de bestaande detentiefasering bepleiten, volg ik niet op. Op de redenen hiervoor, ben ik hierboven in paragraaf 2 ingegaan.

6. Elektronische detentie als executiemodaliteit

Elektronische detentie als executiemodaliteit houdt in – zoals ik hierboven al aangaf – dat het laatste deel van een door de rechter opgelegde vrijheidsstraf van ten minste zes maanden op een plaats buiten de penitentiaire inrichting ten uitvoer wordt gelegd. De aanwezigheid van de veroordeelde op deze plaats wordt door middel van elektronisch toezicht gecontroleerd. In de regel zal het gaan om de woning van de veroordeelde. Het is echter niet uitgesloten dat de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie

4. Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 2012, 545).

plaatsvindt op een andere vaste verblijfplaats van de veroordeelde (bijvoorbeeld een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang).

Elektronische detentie wordt gekenmerkt door een vergaande beperking van de vrijheid, maar de vrijheid wordt niet ontnomen, zoals bij insluiting in een penitentiaire inrichting het geval is. De deelnemer aan elektronische detentie verkeert in de samenleving, maar is daarbij wel gebonden aan beperkingen van zijn bewegingsvrijheid. Overdag werkt betrokkene of neemt deel aan andere (legale) activiteiten in de samenleving, 's avonds en 's nachts is betrokkene verplicht thuis te blijven.

Bij elektronische detentie vindt de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf niet plaats in een penitentiaire inrichting, maar in het woonhuis van de veroordeelde (of op een eventuele andere geschikte locatie). Daar is niet de bouwkundige en personele beveiliging aanwezig die kan voorkomen dat de veroordeelde er vandoor gaat. Het naleven van de verplichting het huis niet te verlaten is in handen van de veroordeelde zelf, waarbij deze zich er uiteraard wel van bewust is dat het verlaten van de woning op momenten dat dat niet is toegestaan, wordt geregistreerd en in beginsel zal leiden tot de beëindiging van de elektronische detentie en insluiting in een penitentiaire inrichting. Daarbij wordt uiteraard wel rekening gehouden met de omstandigheden van het geval. Bij de deelnemer aan elektronische detentie die door aantoonbare overmacht een keer te laat thuis is, zal niet worden overgegaan tot beëindiging van de elektronische detentie. Elektronische detentie als executiemodaliteit brengt mee dat de Minister van Veiligheid en Justitie (namens deze: DJI) verantwoordelijk is voor de uitvoering van elektronische detentie. DJI is verantwoordelijke voor de selectie van de deelnemers aan elektronische detentie en voor het houden van toezicht op het verloop van de elektronische detentie. Op deelnemers aan elektronische detentie is de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) van toepassing, met dien verstande dat veel regels in de Pbw betrekking hebben op de situatie dat een persoon ingesloten is in een penitentiaire inrichting, wat bij deelnemers aan elektronische detentie niet het geval is. De deelnemer aan elektronische detentie is geen gedetineerde in de zin van de Pbw.⁵ Zo zijn bijvoorbeeld de bepalingen van de Pbw met betrekking tot de mate van gemeenschap, de plaatsing in afzondering en contact met de buitenwereld niet op de deelnemer aan elektronische detentie van toepassing.

Uit buitenlandse studies blijkt dat elektronische detentie als straf wordt ervaren.⁶ Juist omdat er geen volledige vrijheidsbeneming plaatsvindt, zoals in de gevangenis, en omdat de vrijheidsbeneming thuis plaatsvindt, wordt de veroordeelde in sterke mate geconfronteerd met de beperkingen van zijn vrijheid. In het evaluatieonderzoek van de proef met elektronische detentie zijn deze ervaringen bevestigd.⁷ In geval van de toepassing van elektronische detentie is dus sprake van bestraffing in de zin van vergelding van het aangerichte kwaad. Daarnaast kan de toepassing van elektronische detentie bijdragen aan het voorkomen van nieuwe strafbare feiten doordat betrokkene onder toezicht staat. Wordt tijdens de periode van elektronische detentie geconstateerd dat de veroordeelde strafbare feiten pleegt, dan wordt de elektronische detentie onmiddellijk beëindigd en volgt insluiting in de gevangenis.

5. Artikel 1, onder e, van de Pbw definieert een gedetineerde als een persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een (penitentiaire) inrichting plaatsvindt.

6. Evaluatieonderzoek elektronische detentie, hoofdstuk 2, § 3.

7. Evaluatieonderzoek elektronische detentie, hoofdstuk 4.

Elektronische detentie als executiemodaliteit voorafgaand aan de (voorwaardelijke) invrijheidstelling

Voor vrijheidsstraffen van meer dan zes maanden voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van toepassing van elektronische detentie in de periode voorafgaand aan de invrijheidstelling of voorwaardelijke invrijheidstelling.⁸ Een gedetineerde komt niet eerder voor elektronische detentie in aanmerking dan nadat van de opgelegde vrijheidsstraf ten minste de helft is ondergaan. De deelname aan elektronische detentie duurt in geen geval langer dan twaalf maanden.

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 in de fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De DJI zal hiermee rekening houden bij de advisering over de invulling van de v.i. Hiermee kan worden bereikt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling een passende afsluiting van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen vormt die gekarakteriseerd wordt door een geleidelijke toename van vrijheden als de gedetineerde er blijk van geeft de verantwoordelijkheid te willen en kunnen dragen voor zijn eigen toekomst. Bij gebleken misdragingen, (poging) tot ontvluchtingen of ongeoorloofde afwezigheid en een hoog recidiverisico zal de DJI in haar advies aan het openbaar ministerie inzetten op uit- of afstel van de v.i. Tevens kan de voorzetting van elektronisch toezicht tijdens de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling aan de orde zijn.

Wie kan deelnemen aan elektronische detentie?

De ervaringen met elektronische detentie geven aan dat het van belang is dat scherp in beeld wordt gebracht wie wel en wie niet in aanmerking komt voor elektronische detentie, zodat deze daadwerkelijk kan bijdragen aan de vermindering van recidive. Bij het beoordelen van de geschiktheid voor de deelname aan elektronische detentie worden de persoonlijke omstandigheden van betrokkene en de maatschappelijke risico's meegewogen. Bij deze risico-inschatting wordt acht geslagen op de criminele en justitiële voorgeschiedenis van de veroordeelde. Hieruit vloeit voort dat ook bij de invulling van het toezicht bij elektronische detentie rekening wordt gehouden met de criminele en justitiële voorgeschiedenis. Deelname aan elektronische detentie is alleen zinvol als de daaraan verbonden voorwaarden door de veroordeelde kunnen worden nageleefd. Verder is het noodzakelijk dat de veroordeelde voldoet aan bepaalde randvoorwaarden, zoals het beschikken over de al genoemde woning en het hebben van een identiteitsbewijs. De gemeenten en maatschappelijke organisaties zullen ook ondersteuning moeten bieden om deze randvoorwaarden, voor zover nodig, te realiseren.

Het extramuraal karakter van elektronische detentie brengt met zich mee dat zij alleen wordt toegepast bij personen, bij wie het verantwoord is dat deze hun strafrestant buiten de muren van de inrichting uitzitten. Elke kandidaat moet door de DJI op zijn geschiktheid voor deelname aan elektronische detentie worden gescreend. Daarnaast wordt met het oog op een verantwoorde tenuitvoerlegging van elektronische detentie een aantal categorieën veroordeelden uitgesloten van elektronische detentie. In de Penitentiaire maatregel, een algemene maatregel van bestuur, zullen nadere criteria worden geformuleerd voor de deelname aan elektronische detentie. Het gaat hierbij *onder meer* om de volgende criteria:

- de veroordeelde is bereid zich aan elektronische detentie en de hem gestelde voorwaarden te onderwerpen;
- de veroordeelde beschikt over een vast en aanvaardbaar verblijfadres;

8. Voor voorwaardelijke invrijheidstelling komen in aanmerking veroordeelden tot vrijheidsstraf van meer dan één jaar (artikel 15 van het Wetboek van Strafrecht).

- eventuele meerderjarige huisgenoten op het verblijfadres van de veroordeelde stemmen schriftelijk in met de elektronische detentie;
- de veroordeelde beschikt over een geldige verblijfsstatus;
- de veroordeelde beschikt over een geldig identiteitsbewijs.

Een aantal categorieën veroordeelden komt in beginsel niet in aanmerking voor deelname aan elektronische detentie. Het gaat hierbij *onder meer* om de volgende gevallen:

- veroordeelden tot vrijheidsstraf aan wie tevens de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging is opgelegd;
- veroordeelden bij wie sprake is van een ernstige psychosociale of psychiatrische stoornis;
- veroordeelden bij wie sprake is van een ernstige verslavingsproblematiek;
- veroordeelden die een delict hebben gepleegd dat grote maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt, bijvoorbeeld ook door de gevolgen voor slachtoffers, zoals ernstige zedenmisdrijven;
- veroordeelden die (nog) niet hebben voldaan aan een bevel van de officier van justitie tot afname van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek, terwijl ze hiertoe wettelijk verplicht zijn.

Het verlaten van de woning tijdens elektronische detentie

Uitgangspunt is dat de veroordeelde tijdens de periode van elektronische detentie in beginsel slechts zeer beperkt wordt toegestaan de woning te verlaten. In de regel wordt de deelnemer aan elektronische detentie toegestaan de woning voor niet meer dan twee uur per dag te verlaten, op vastgestelde tijden. In die periode kan betrokkene bijvoorbeeld boodschappen doen, familie of vrienden bezoeken of een religieuze plechtigheid bijwonen. In uitzonderlijke omstandigheden kan het verlaten van de woning op een ander tijdstip worden toegestaan. Dit kan alleen met instemming van de functionaris van de DJI die toezicht houdt op de uitvoering van de elektronische detentie. Te denken valt bijvoorbeeld aan dringend doktersbezoek.

Het verlaten van de woning voor niet meer dan twee uur per dag, geldt uiteraard niet indien de deelnemer aan elektronische detentie werkt of een andere zinvolle dagbesteding heeft. Het verlaten van de woning zal voorts worden toegestaan om te kunnen voldoen aan verplichtingen in het kader van sociale zekerheidsregelingen.

Zinvolle dagbesteding en andere activiteiten tijdens elektronische detentie

Elektronische detentie moet niet betekenen dat iemand 22 uur per dag thuis doorbrengt zonder zinvolle bezigheden. In tegendeel, het is juist de bedoeling dat deze periode maximaal wordt benut voor een succesvolle terugkeer naar de maatschappij. Het kabinet vindt het buitengewoon belangrijk dat gedetineerden tijdens ED een zinvolle dagbesteding hebben. Dat kan behalve door middel van arbeid bijvoorbeeld ook gerealiseerd worden door het mogelijk maken van e-learning, door het laten volgen van een sollicitatietraining of door het inzetten van een gedragsinterventie.

De deelnemer aan elektronische detentie wordt in staat gesteld te voldoen aan zijn verplichtingen in het kader van inkomensvervangende regelingen, zoals de Werkloosheidswet, de Wet werk en bijstand, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten.

Mijn voornemen is om gedetineerden die geen betaald dienstverband hebben, waar mogelijk in te zetten voor werkzaamheden die ten nutte komen aan de maatschappij, zoals het onderhoud van overheidsgebouwen en monumenten. Gemeenten en de DJI zullen hierbij nauw samen moeten werken. Indien voor de deelnemer aan elektronische

detentie geen passende arbeid beschikbaar is en geen re-integratie door de gemeente kan worden aangeboden, zal door de DJI voor een zinvolle dagbesteding worden gezorgd. Uiteraard mag de deelname aan (betaalde) arbeid geen verhoogd risico vormen voor het begaan van criminele activiteiten.

Of de deelnemer aan elektronische detentie daadwerkelijk op de afgesproken tijden op de werkplek bij zijn werkgever aanwezig is, kan door middel van mobiele peilapparatuur worden vastgesteld. Daarnaast kan de betrokkene op het werk opgebeld worden of kan de toezichthouder de betrokkene op het werk bezoeken. Denkbaar is tevens dat over de controle op de aanwezigheid op het werk afspraken worden gemaakt met de werkgever. Ten slotte is het mogelijk dat re-integratieactiviteiten, gedragsinterventies of psychosociale begeleiding die tijdens detentie zijn gestart, worden gecontinueerd dan wel aangevuld met activiteiten die een zinvolle dagbesteding mogelijk maken. Begeleiding en ondersteuning bij problemen kan plaats vinden in het kader van geïndiceerde zorg. Een deelnemer aan elektronische detentie kan onder voorwaarden een ambulante of klinische zorgtraject doorlopen. De elektronisch gecontroleerde aanwezigheid van de deelnemer maakt mogelijk dat ketenpartners in de zorg de deelnemer op het verblijfadres bezoeken. De beperkingen die gelden voor bezoeken van ketenpartners in de inrichting, te weten alleen tijdens bepaalde uren van het dagprogramma, gelden daarbij niet of in mindere mate. Voor zorgtrajecten en contacten met ketenpartners biedt elektronische detentie dan ook kansen.

Sociale zekerheid en geneeskundige zorg tijdens elektronische detentie

Als algemene regel van de sociale zekerheidswetgeving geldt dat wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen geen recht heeft op een uitkering. De ratio daarvan is dat de Staat tijdens deze vrijheidsontneming in (de kosten van) het levensonderhoud voorziet. Door gedetineerden uit te sluiten van uitkeringen wordt «dubbele betaling» (het verstrekken van een uitkering, terwijl de Staat reeds in de kosten van het levensonderhoud voorziet) uit collectieve middelen voorkomen. In geval van de deelname aan elektronische detentie is weliswaar sprake van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel, maar er is geen sprake van vrijheidsontneming. De tenuitvoerlegging vindt bij elektronische detentie plaats op een plaats buiten de penitentiaire inrichting. Dit brengt mee dat de deelnemer aan elektronische detentie geen gedetineerde is in de zin van de Penitentiaire beginselenwet. Tijdens de periode van elektronische detentie zal de deelnemer in de gelegenheid worden gesteld om voor zover van toepassing aan zijn sollicitatieplicht op grond van de socialezekerheidswetgeving te voldoen. Hiermee komen deze gedetineerden, zoals dat ook gold bij de thans af te schaffen penitentiaire programma's, in aanmerking voor een uitkering die hen in staat stelt in hun levensonderhoud te voorzien. Het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid zal hiertoe worden aangepast.

Daarnaast kunnen gemeenten voor hen, voor zover gemeenten dat aangewezen achten, middelen inzetten uit onder meer het participatiebudget om de re-integratie van deze gedetineerden te bevorderen.

Wat betreft medische zorg, bepaalt artikel 42 van de Penitentiaire beginselenwet dat een gedetineerde recht heeft op verzorging door een aan de inrichting verbonden arts. Zoals hiervoor al aangegeven, is de deelnemer aan elektronische detentie geen gedetineerde in de zin van de Pbw. De deelname aan elektronische detentie brengt dan ook niet mee dat de rechten en plichten uit de zorgverzekering worden opgeschort. Veroordeelden die vanuit detentie instromen in elektronische detentie zullen er tijdig voor moeten zorgen dat zij verzekerd zijn voor (medische) zorg. In het kader van de nazorgactiviteiten van DJI zullen zij hier nadrukkelijk op worden gewezen en waar nodig bij worden ondersteund.

Het gebruik van alcohol en drugs tijdens elektronische detentie

De deelnemer aan elektronische detentie zal in beginsel niet worden toegestaan alcohol en/of drugs te gebruiken. Hoewel alcoholgebruik in de vrije maatschappij ook mogelijk is en het beperkte gebruik van softdrugs in Nederland wordt gedoogd, is hiervoor in het kader van de tenuitvoerlegging van een straf geen plaats. Door middel van (on)aangekondigde huisbezoeken kan op drank- en drugsgebruik worden gecontroleerd. Dit is mogelijk aan de hand van urinecontroles. Artikel 30 van de Pbw betreffende de verplichting tot het afstaan van urine ten behoeve van een onderzoek van die urine op aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen, is op deelnemers aan elektronische detentie van toepassing.

7. Het toezicht op de deelnemer aan elektronische detentie

Primair geschiedt het toezicht op het verbod om het huis te verlaten door middel van elektronisch toezicht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een enkel- of polsband, welke aan de deelnemer aan elektronische detentie wordt bevestigd. Door middel van een zender/ontvanger in de woning van de deelnemer kan de aanwezigheid thuis worden gecontroleerd. Ook is het mogelijk om de deelnemer permanent te volgen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van GPS, waarmee in beginsel de verblijfplaats van een persoon 24 uur per dag gecontroleerd kan worden.

De apparatuur is voorzien van een groot aantal beveiligingen, waardoor sabotagepogingen onmiddellijk worden opgemerkt. Zo wordt er een alarmmelding gemaakt op het moment dat geprobeerd wordt de pols- of enkelband te breken of te beschadigen. Ook is de band voorzien van massadetectie, waardoor alarmering optreedt op het moment dat de band zich niet meer om de pols of enkel bevindt, en van een bewegingsmelder, welke een alarm veroorzaakt wanneer de band gedurende langere tijd niet aan beweging is blootgesteld.

Naast elektronisch toezicht zal ook door middel van huisbezoeken op onverwachte momenten gecontroleerd worden of de veroordeelde zich houdt aan de regels van de elektronische detentie. Door middel van deze huisbezoeken kan het risico dat de veroordeelde zich vanuit zijn huisadres schuldig maakt aan strafbare feiten of anderszins de aan de elektronische detentie verbonden verplichtingen niet naleeft, zoveel mogelijk worden uitgesloten. Toegang tot de woning waar de elektronische detentie ten uitvoer wordt gelegd, geschiedt steeds met de instemming van de betrokkene. In een bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner is niet voorzien. In de bestaande praktijk waarbij sprake is van (onaangekondigde) huisbezoeken, zoals in geval van het penitentiair programma en reclasseringstoezicht op de naleving van justitiële voorwaarden, is niet gebleken dat aan een dergelijke vergaande bevoegdheid behoefte bestaat. Er is dus geen sprake van een inbreuk op het huisrecht, zoals bedoeld in artikel 12 van de Grondwet. Dit neemt niet weg dat de weigering om toezichthouders tot de woning toe te laten, niet zonder gevolgen blijft. Als voorwaarde voor de deelname aan elektronische detentie, gaat de betrokkene ermee akkoord om toezichthouders tot zijn woning toe te laten. Verschaft de betrokkene toch geen toegang tot de woning, dan overtreedt hij de voorwaarden en zal de elektronische detentie worden beëindigd.

Elektronische detentie en huisgenoten

Elektronische detentie brengt met zich mee dat de woning van de veroordeelde een plaats wordt waar de tenuitvoerlegging van een straf plaatsvindt. Zoals hiervoor aangegeven wordt de deelnemer aan elektronische detentie onderworpen aan verschillende vormen van controle. Ook moet hij medewerkers van de Dienst Justitiële

Inrichtingen die belast zijn met het toezicht op de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie toegang verschaffen tot de woning. Voor eventuele huisgenoten van de deelnemer aan elektronische detentie kan de elektronische detentie ervaren worden als een vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. In de eerste plaats brengt elektronische detentie mee dat de deelnemer zijn woning niet mag verlaten. In geval van ruzie met een huisgenoot kan de deelnemer aan elektronische detentie de woning derhalve ook niet verlaten. Bij de evaluatie van de proef met elektronische detentie is overigens niet geconstateerd dat elektronische detentie heeft geleid tot een verslechtering van de relatie met huisgenoten.⁹ In de tweede plaats brengt de elektronische detentie met zich mee dat ook de huisgenoten worden geconfronteerd met het toezicht dat op de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie wordt gehouden, zoals huisbezoeken. Met het oog op de belangen van huisgenoten is bij de proef met elektronische detentie steeds als voorwaarde gesteld dat zij instemmen met de elektronische detentie. Dit zal met de invoering van elektronische detentie als gevolg van dit wetsvoorstel niet anders zijn.¹⁰ In het kader van het vragen van de instemming van huisgenoten is het van groot belang dat zij goed voorgelicht worden over wat de elektronische detentie ook voor hen betekent. De DJI zal hiervoor zorgdragen.

Elektronische detentie vanuit grondrechtelijk perspectief

Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven, gaat de toepassing van elektronische detentie gepaard met (soms vergaande) inperking van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en zijn huisgenoten. Vanuit grondrechtelijk perspectief dient hierbij het volgende te worden opgemerkt. In de eerste plaats gaat het bij elektronische detentie om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf die door de rechter is opgelegd. De rechter heeft de betrokkene veroordeeld tot een vrijheidsstraf en daarmee een grondslag gegeven voor een vergaande inperking van de grondrechten van de veroordeelde, te weten zijn recht op vrijheid. In de tweede plaats geschiedt de tenuitvoerlegging door middel van elektronische detentie niet zonder de instemming van de veroordeelde en de huisgenoten. Aan de veroordeelde tot vrijheidsstraf die daarvoor in aanmerking zou kunnen komen, wordt gevraagd of hij de vrijheidsstraf door middel van elektronische detentie zou willen ondergaan. Daarbij wordt de betrokkene gewezen op wat dat voor hem meebrengt en welke beperkingen van de bewegingsvrijheid daarmee gepaard gaan. Als de veroordeelde aan alle voorwaarden en vereisten voldoet, kan de tenuitvoerlegging door middel van elektronische detentie daadwerkelijk plaatsvinden. Er is dan geen sprake van vrijheidsbeneming, zoals bij insluiting in een gevangenis het geval zou zijn geweest, maar van (een vergaande vorm van) vrijheidsbeperking.

Uit het oogpunt van grondrechtenbescherming is het ook voor huisgenoten van de deelnemer aan elektronische detentie van belang dat zij goed worden voorgelicht over wat de elektronische detentie voor hen betekent. Omdat de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer verstrekkend kunnen zijn, wordt huisgenoten gevraagd om instemming met de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie in hun woning, zoals hiervoor al is opgemerkt. De instemming van huisgenoten wordt schriftelijk vastgelegd.

8. Gevolgen voor de capaciteit en financiën

Elektronische detentie is een vorm van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Dit betekent dat de invoering van elektronische detentie op zichzelf geen gevolgen heeft voor het totale volume van de sanctiecapaciteit binnen het gevangeniswezen. Binnen de totale

9. In een aantal gevallen was er zelfs sprake van een verbetering van de relatie met de partner en/of de kinderen. Evaluatieonderzoek elektronische detentie, hoofdstuk 4, § 4.3.1.

10. Van minderjarige huisgenoten wordt overigens geen instemming gevraagd.

sanctiecapaciteit vindt een verschuiving plaats van intramurale capaciteit naar extramurale capaciteit. De totale sanctiecapaciteit wordt afgestemd op de capaciteitsbehoefte zoals die jaarlijks in het kader van de begrotingsvoorbereiding wordt geraamd aan de hand van het prognosemodel justitiële ketens (PMJ).

Als gevolg van de invoering van elektronische detentie valt een deel van de nu aanwezige intramurale capaciteit binnen het gevangeniswezen vrij. Deze capaciteit wordt afgebouwd. Aangezien de dagprijs van elektronische detentie substantieel lager is dan de dagprijs van intramurale capaciteit, worden hiermee bezuinigingen gerealiseerd. De omvang daarvan wordt bepaald door enerzijds het aantal celplaatsen dat door elektronische detentie zal worden gesubstitueerd en anderzijds door de wijze waarop elektronische detentie in de praktijk zal worden vormgegeven en de kosten die daarmee samenhangen.

De invoering van elektronische detentie volgens een geleidelijk groeipad leidt er naar verwachting toe dat ongeveer 800 plaatsen voor elektronische detentie kunnen worden gerealiseerd vanaf 2016, waarmee een besparing zal worden gerealiseerd van ongeveer € 16 miljoen op jaarbasis.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel I voorziet in wijzigingen van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

Onderdeel A

In artikel 1 van de Pbw worden omschrijvingen gegeven van verschillende in de Pbw gebruikte begrippen. In dit artikel komen de begrippen «penitentiaal programma» en «regime» te vervallen. Het begrip «elektronische detentie» wordt toegevoegd.

In de omschrijving van het begrip «goed gedrag» komt het zinsdeel «met name door de wijze waarop hij het recht op deelname aan de in de inrichting beschikbare arbeid heeft aangewend of door andere, vergelijkbare, activiteiten binnen de inrichting» te vervallen. De omschrijving van het begrip «elektronisch toezicht» wordt gewijzigd in verband met het opnemen van een definitie van elektronisch toezicht in het Wetboek van Strafrecht. Een nadere toelichting hierop wordt gegeven bij de toelichting op artikel II, onderdeel B.

Onderdeel B

De wijziging van artikel 2 van de Penitentiaire beginselenwet heeft tot doel elektronische detentie op te nemen als modaliteit van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. De tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel geschiedt dientengevolge door onderbrenging van de betrokkene in een penitentiaire inrichting dan wel door de toepassing van elektronische detentie.

Voorts wordt in artikel 2, lid 2, tot uitdrukking gebracht dat de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving (mede) afhankelijk is van het gedrag van de gedetineerde. Ook wordt in dit lid tot uitdrukking gebracht dat bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Zoals ik in voornoemde brief van 8 november 2011 betreffende de detentiefasering heb aangegeven, moeten toegekende vrijheden meer in verhouding staan met de opgelegde straf en goed uit te leggen zijn aan de maatschappij, slachtoffers en nabestaanden.

Onderdeel C

Het nieuwe artikel 4 voorziet in de invoering van elektronische detentie als executiemodaliteit in de Pbw. Het bestaande artikel 4 betreffende het penitentiair programma komt daarmee te vervallen.

In het eerste lid wordt aangegeven wat onder elektronische detentie moet worden verstaan. Zoals hiervoor al is aangegeven gaat het bij elektronische detentie om een modaliteit van de tenuitvoerlegging en dus niet om een zelfstandige (hoofd)straf. Bij elektronische detentie vindt de tenuitvoerlegging plaats buiten een penitentiare inrichting, maar wel onder verantwoordelijkheid van DJI. De DJI zorgt voor de uitvoering van elektronische detentie en houdt toezicht op de deelnemers aan elektronische detentie.

Voor de toepassing van elektronische detentie is het niet noodzakelijk dat de opgelegde vrijheidsstraf onherroepelijk is. Net als bij de nu nog bestaande detentiefasering kan elektronische detentie toepassing vinden bij personen die in eerste aanleg zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf en die in beroep zijn gegaan. 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 hen opgelegde vrijheidsstraf, maar op een bevel tot voorlopig hechtenis. Dientengevolge betreft de toepassing van elektronische detentie op veroordeelden in eerste aanleg dus de tenuitvoerlegging van die voorlopige hechtenis, zijnde in de termen van de Pbw een vrijheidsbenemende maatregel.

In het tweede lid is aangegeven wie in aanmerking kunnen komen voor elektronische detentie. Een veroordeelde of verdachte heeft geen recht op deelname aan elektronische detentie, maar kan uiteraard wel om deelname verzoeken. Het derde lid van het nieuwe artikel 4 verklaart enige bepalingen van de Pbw van toepassing op deelnemers aan elektronische detentie. Het gaat om de bepalingen inzake de bevoegdheid van de directeur om bevelen aan gedetineerden te geven (artikel 5, derde lid, Pbw), inzake het afnemen van urine bij gedetineerden (artikel 30) en inzake de aanleg van een penitentiair dossier.

Het vierde lid van artikel 4 geeft een grondslag voor het stellen van nadere regels over de toepassing van elektronische detentie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze regels zullen in de Penitentiare maatregel worden opgenomen. Of er nog behoefte is aan nadere regels van een meer technisch karakter op het niveau van een ministeriële regeling, is thans nog niet duidelijk. Het voorgestelde vierde lid biedt daarvoor wel een grondslag.

De nadere regels zullen in ieder geval de nadere voorwaarden voor deelname aan elektronische detentie betreffen, zoals hiervoor al aangegeven. Verder gaat het om nadere regels over het uit te oefenen toezicht tijdens de periode van elektronische detentie, waaronder het elektronisch toezicht, en nadere regels over de beëindiging van de deelname aan elektronische detentie.

Onderdeel D

Omdat het penitentiair programma komt te vervallen, wordt de verwijzing naar dat programma in artikel 9 Pbw geschrapt.

Onderdeel E

Het nieuwe artikel 15b Pbw geeft aan dat de beslissing over deelname aan elektronische detentie wordt genomen door de Minister van Veiligheid en Justitie. Namens de minister wordt door de Dienst Justitiële Inrichtingen over de deelname beslist. De beslissingen

worden genomen met inachtneming van de in de algemene maatregel van bestuur gegeven regels ter zake.

Ook over de beëindiging van de deelname aan elektronische detentie wordt door DJI beslist. Indien de deelnemer aan elektronische detentie zich niet houdt aan de voor de elektronische detentie geldende regels en voorwaarden, kan de elektronische detentie door DJI worden beëindigd en wordt de deelnemer ingesloten in een penitentiaire inrichting. Het inschakelen van de rechter is daarvoor niet nodig. Dat vloeit voort uit het gegeven dat het bij elektronische detentie gaat om een modaliteit van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

Onderdelen F en G

Artikel 17 Pbw geeft een gedetineerde het recht om een bezwaarschrift in te dienen tegen beslissingen tot plaatsing en overplaatsing. Hieraan wordt toegevoegd het recht om een bezwaarschrift in te dienen tegen de beslissing tot beëindiging van de deelname aan elektronische detentie.

Artikel 18 Pbw geeft een gedetineerde het recht om een verzoekschrift in te dienen met betrekking tot plaatsing en overplaatsing. Hieraan wordt toegevoegd het recht om een verzoekschrift in te dienen met betrekking tot de deelname aan elektronische detentie. De bestaande verwijzingen in deze artikelen naar het penitentiair programma komen ook hier te vervallen.

Op grond van artikel 72 Pbw kan de betrokkene tegen de beslissing op het bezwaar- of verzoekschrift in beroep gaan bij de beroepscommissie van de Raad voor strafrechts-toepassing en jeugdbescherming.

Onderdeel H

Dit onderdeel voorziet in een wettelijke basis voor het detentie- en re-integratieplan en is hiervoor reeds toegelicht (paragraaf 2).

In de Penitentiaire maatregel zullen regels worden gesteld over de eisen waaraan het detentie- en re-integratieplan moet voldoen. Ook zullen regels worden gesteld over de vaststelling en wijziging van het plan.

Onderdelen I en J

De wijzigingen van de artikelen 19 tot en met 22 van de Pbw vloeien voort uit de dadergerichte aanpak en het toekennen van vrijheden afhankelijk van het gedrag van de gedetineerde, die nopen tot een wijziging van de invulling van het gemeenschapsregime. Onder de huidige wetgeving bestaan twee gemeenschapsregimes, een regime van algehele en een regime van beperkte gemeenschap. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Pbw gold in beide gemeenschapsregimes het uitgangspunt dat het dag- en activiteitenprogramma min of meer collectief werd doorlopen door alle gedetineerden die op een afdeling verbleven. Het verschil tussen beide regimes is dat in een regime van algehele gemeenschap gedetineerden overdag met elkaar verkeren of gemeenschappelijk deelnemen aan activiteiten, terwijl in een regime van beperkte gemeenschap gedetineerden in beginsel slechts activiteiten gemeenschappelijk hebben. In de memorie van toelichting bij de Pbw werd echter reeds aangegeven dat het «zeer wel denkbaar» was «dat naarmate met het standaardregime alsmede met de bijzondere regimaire voorzieningen die daarboven uitgaan meer ervaring is opgedaan, de begrippen algehele en beperkte gemeenschap herijking behoeven» (Kamerstukken II 1994-1995, 24 263, nr. 3, blz. 40). Deze herijking is thans geboden.

Reeds ten tijde van de invoering van de Pbw was er al een beleidsverandering gaande, waarbij steeds meer werd toegegaan naar een op de individuele gedetineerde gericht detentietraject. De afschaffing van de algemene detentiefasering en de invoering van

elektronische detentie vormt het sluitstuk van deze beleidsverandering, waarbij definitief wordt overgegaan van een nadruk op groepsbewegingen naar een nadruk op individuele bewegingen van gedetineerden. Ook binnen het gemeenschapsregime dient uitdrukkelijk ruimte te zijn voor deze individuele benadering.

In de huidige situatie geldt dat de mate waarin een gedetineerde interne vrijheden (meer bewegingsruimte binnen de penitentiaire inrichting) heeft, grotendeels afhankelijk is van of hij in een regime van algehele of een regime van beperkte gemeenschap verblijft, waarbij een gedetineerde in een regime van algehele gemeenschap (automatisch) veel interne vrijheden geniet. Met de invoering van dit wetsvoorstel verdwijnt de automatische koppeling tussen interne vrijheden en het regime waarin de gedetineerde verblijft; de toekenning van interne vrijheden wordt per individuele gedetineerde bepaald en is mede afhankelijk van diens gedrag. Als gevolg hiervan komt in plaats van een regime van algehele en een regime van beperkte gemeenschap één gemeenschapsregime, waaraan de volgende invulling zal worden gegeven.

Het uitgangspunt dat voor iedere gedetineerde een basisregime geldt, dat collectief wordt doorlopen, wordt binnen het gemeenschapsregime niet verlaten. Dit blijft het kenmerkende verschil met het individuele regime, waar de mate waarin gedetineerden gezamenlijk met anderen aan (basis)activiteiten deelnemen ter beoordeling van de directeur staat. Voor de bijzondere voorzieningen die boven de basisactiviteiten uitgaan (plusactiviteiten) geldt dat die meer individueel bepaald en ingevuld zullen worden. Deelname aan plusactiviteiten kan worden verdiend. De deelname aan en de invulling van deze activiteiten is persoonsgebonden en wordt per individuele gedetineerde en per activiteit bepaald. Ten aanzien van deze activiteiten zal derhalve geen sprake zijn van groepsbewegingen, maar van individuele bewegingen van gedetineerden. Niettemin zal binnen een gemeenschapsregime in de praktijk ook bij deze activiteiten zo veel mogelijk binnen de gemeenschapsgedachte worden gehandeld. Daar waar gedetineerden aan dezelfde plusactiviteiten deelnemen en de activiteit zich daartegen niet verzet, worden gedetineerden in de gelegenheid gesteld daaraan met andere gedetineerden deel te nemen. Dit betekent dat als twee gedetineerden bijvoorbeeld samen dezelfde (vak)opleiding volgen (en even ver in de opleiding zijn gevorderd), zij in de gelegenheid kunnen worden gesteld deze opleiding samen te volgen. Anders dan thans veelal de praktijk is, zal de gezamenlijke deelname niet per se beperkt zijn tot enkel gedetineerden die op dezelfde afdeling verblijven. Het kan voorkomen dat de medegedetineerden op de afdeling waar de betrokkene verblijft (nog) niet aan een bepaalde activiteit deelnemen, maar dat een gedetineerde op een andere afdeling binnen de inrichting daaraan wel deelneemt. De mogelijkheid bestaat dan om deze twee gedetineerden gezamenlijk aan die activiteit deel te laten nemen.

Wanneer er geen andere gedetineerden zijn die aan dezelfde activiteit deelnemen of wanneer de activiteit niet geschikt is voor gezamenlijke deelname (denk bijvoorbeeld aan een op het individu gerichte gedragsinterventie) dan zal de gedetineerde daaraan individueel deelnemen.

Aan gedetineerden die niet aan een bepaalde plusactiviteit deelnemen, hoeft geen alternatieve activiteit te worden geboden en zij kunnen worden verplicht zich in hun verblijfsruimte op te houden. Dit vloeit voort uit het eerder genoemde uitgangspunt dat interne vrijheden verdiend moeten worden.

Onderdeel K

Arbeid tijdens detentie draagt bij aan een belangrijke en zinvolle dagbesteding en vergroot de kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij na detentie. Evenals bij de andere activiteiten, staan ook bij de penitentiaire arbeid een dadergerichte aanpak en de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde centraal. Net als voor andere

activiteiten, zal ook ten aanzien van arbeid een systeem van «promotie en degradatie» gelden. Dit systeem zal er echter enigszins anders uitzien dan bij andere activiteiten. Onder het huidige artikel 47 Pbw is de deelname aan de beschikbare arbeid voor alle gedetineerden een recht en voor afgestraften een plicht. Op de directeur rust de plicht om te zorgen voor de beschikbaarheid van arbeid, voor zover de aard van de detentie zich daar niet tegen verzet. Voorgesteld wordt van het recht op arbeid een voorrecht te maken en de arbeidsplicht af te schaffen.

In beginsel zal iedere gedetineerde – behoudens het geval waarin er sterke indicaties zijn die daartegen pleiten – in de gelegenheid worden gesteld deel te nemen aan de in de inrichting beschikbare arbeid (mits er voldoende arbeidsplaatsen aanwezig zijn). Voor de directeur blijft de inspanningsverplichting bestaan om voor de beschikbaarheid van arbeid(splaatsen) te zorgen, mits de aard of de (korte) duur van de detentie zich niet tegen het aanbieden van arbeid verzet.

Het programma in detentie dient bij te dragen aan het vergroten van de kansen van de gedetineerden op een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan bij hun terugkeer in de vrije samenleving. De penitentiaire arbeid moet daarom zo veel mogelijk lijken op het werken op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat gedetineerden waar mogelijk langer dan de huidige twintig uur per week gaan werken, loon naar werken ontvangen (dit zal nader worden uitgewerkt in de Loonregeling Gedetineerden) en dat gemotiveerde gedetineerden de kans krijgen om zich door middel van scholing verder in een vak te bekwamen om zo hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

Om arbeid te kunnen laten bijdragen aan een succesvolle terugkeer van de gedetineerde in de samenleving is het bovendien nodig dat gedetineerden gemotiveerd zijn en zich voldoende inzetten om van de deelname aan arbeid een succes te maken. Bij voldoende inzet kunnen gedetineerden 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 nodig, omdat anders ook aanwijsbaar ongemotiveerde gedetineerden beloond worden met een arbeidsloon, hetgeen de stimulering van de eigen verantwoordelijkheid zou doorkruisen.

Om te bevorderen dat gedetineerden door arbeid geld verdienen zal het eigen geld waarover de gedetineerde in de inrichting kan beschikken (op zijn rekening-courant) en dat niet door middel van arbeid is verdiend, vergaand worden beperkt.

Door prestaties en eigen verantwoordelijkheid te verlangen van gedetineerden en hen bij gewenst gedrag te belonen, worden gedetineerden gestimuleerd actief bij te dragen aan hun eigen re-integratie. Tegenover de omzetting van het recht op arbeid in een voorrecht staat het komen te vervallen van de plicht tot deelname aan arbeid. Voor gemotiveerde gedetineerden is de arbeidsplicht overbodig. Bovendien zal een deel van de gedetineerde gemotiveerd worden voor de arbeid door het vooruitzicht van verblijf buiten de cel, een arbeidsloon (waardoor de gedetineerde over geld beschikt om artikelen in de inrichtingswinkel te kopen) en de mogelijkheid te promoveren naar uitdagender werk.

Degenen die niet willen werken, zullen door een arbeidsplicht niet tot een ander oordeel over reguliere (loon)arbeid worden gebracht en laten over het algemeen bijzonder weinig inzet zien gedurende de arbeid. Daardoor lijkt het verplichten van daarvoor ongemotiveerde gedetineerden om deel te nemen aan arbeid amper bij te dragen aan een meer succesvolle re-integratie na detentie en is voor deze plicht niet langer plaats in de Pbw.

Onderdeel L

In het opschrift van hoofdstuk XIII van de Pbw komt de verwijzing naar het penitentiair programma te vervallen.

Artikel II

Artikel II voorziet in wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht (Sr).

Onderdeel A

De wijzigingen van artikel 15d Sr, dat betrekking heeft op de voorwaardelijke invrijheidstelling, betreffen het herstel van een tweetal taalkundige onvolkomenheden, die verder geen toelichting behoeven, en het toevoegen van een nieuwe grond voor het uitstellen of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling. De voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden uitgesteld of achterwege blijven indien de veroordeelde onvoldoende heeft doen blijken van zijn geschiktheid tot terugkeer in de samenleving. Dit vloeit voort uit de dadergerichte aanpak, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde voorop staat. Van een gedetineerde wordt eigen inzet verwacht voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Gedetineerden die zich daarvoor niet of niet in voldoende mate inzetten lopen het risico dat de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt uitgesteld of achterwege blijft. Bij een dergelijke inzet moet worden gedacht aan het nakomen van afspraken door de gedetineerde, de eventuele medewerking aan een TR-traject (Terugdringen Recidive), zijn inzet bij de arbeid, het getoonde initiatief en het inzicht in het eigen delictgedrag. De inzet van de gedetineerde voor de voorbereiding van zijn terugkeer in de samenleving gaat onvermijdelijk gepaard met een mate van subjectieve beoordeling door degenen die bij de tenuitvoerlegging van de straf betrokken zijn. De NOvA geeft in zijn advies in dit verband aan het criterium vaag en ongrijpbaar te vinden, waardoor de persoonlijke voorkeuren van functionarissen een grote rol zullen gaan spelen en de mogelijkheid van v.i. voor gedetineerden met persoonlijke of psychische problemen of een verslaving in gevaar komt. Deze vrees deel ik niet. Zoals ik in paragraaf 2 heb aangegeven heeft de DJI inmiddels een systeem van «promoveren» en «degraderen» ontwikkeld, waarmee op een gestandaardiseerde wijze goed gedrag kan worden beloond en verkeerd gedrag kan worden gecorrigeerd. Hierbij wordt rekening gehouden met de (on)mogelijkheden van een gedetineerde. Zo nodig, wordt extra begeleiding en ondersteuning aangeboden. Een en ander krijgt zijn weerslag in het persoonlijke detentie- en re-integratieplan van de gedetineerde. Op deze wijze is verzekerd dat persoonlijke voorkeuren van penitentiaire inrichtingswerkers geen rol van betekenis kunnen spelen.

Daar komt bij dat de rechter beslist over het uitstellen of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15d, lid 4, Sr). Hiermee is in een waarborg voorzien voor de juiste toepassing van deze nieuwe grond. De rechter zal moeten toetsen of de vordering tot uit- of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling voldoende objectief is onderbouwd om dit uit- of afstel te rechtvaardigen.

Onderdeel B

Met de toepassing van elektronisch toezicht in de strafrechtspleging bestaat nu ongeveer twintig jaar ervaring. Bij de tenuitvoerlegging van straffen speelt elektronisch toezicht een belangrijke rol. In het Wetboek van Strafrecht komt de term «elektronisch toezicht» echter pas voor sinds 1 juli 2008, als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Een definitie van elektronisch toezicht is thans nog opgenomen in de Penitentiaire beginselenwet. De ruime ervaring die met elektronisch toezicht is opgedaan en het belang dat daaraan heden ten dage wordt gehecht rechtvaardigen het opnemen van de definitie van elektronisch toezicht in het

Wetboek van Strafrecht. Voorgesteld wordt de definitie uit de Penitentiaire beginselenwet, met enige aanpassing, in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Het aanpassen van de definitie heeft tot doel buiten twijfel te stellen dat het begrip elektronisch toezicht ook het permanent volgen van een persoon door middel van een elektronisch volgsysteem (EVS) kan omvatten. Bij een elektronisch volgsysteem wordt gebruik gemaakt van GPS (Global Positioning System), waarmee in beginsel de verblijfplaats van een persoon 24 uur per dag gecontroleerd kan worden.

Artikel III

Dit artikel voorziet in overgangsrecht met betrekking het afschaffen van het penitentiair programma als executiemodaliteit. De deelnemers aan een penitentiair programma zullen in elektronische detentie worden geplaatst. Het inhoudelijke programma waaraan zij deelnemen, kunnen zij afronden tijdens de periode van elektronische detentie.

Artikel IV

In inwerkingtreding van de regeling in dit wetsvoorstel zal wegens de praktische en organisatorische consequenties worden voorzien bij koninklijk besluit.

De Minister van Veiligheid en Justitie,