

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

**Registratienummer**  
430366

Datum 20 september 2013  
Onderwerp Nader rapport inzake het voorstel van wet tot 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juli 2013, nr. 13.001487, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 augustus 2013, nr. W03.13.0213/II, bied ik U hierbij aan.

## **1. Noodzaak**

In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de redenen waarom het kabinet van oordeel is dat de bestaande detentiefasering niet kan worden voortgezet. Het kabinet deelt met de Afdeling dat het verloop van de detentie gericht moet zijn op een verantwoorde terugkeer in de samenleving en daarmee moet bijdragen aan het terugdringen van recidive. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in te gaan op een eventueel gebrek aan effectiviteit van de bestaande detentiefasering, merk ik op dat de beschikbare wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies weinig eenduidige en algemeen geldende conclusies toelaat. De conclusie dat de bestaande, algemeen geldende detentiefasering een significante bijdrage heeft geleverd aan het terugdringen van de recidive, valt naar mijn oordeel niet uit de wetenschappelijke literatuur te trekken. Het tegengestelde overigens ook niet. Wel wijzen wetenschappelijk inzichten inzake de sanctietoepassing uit dat de gecontroleerde terugkeer in de samenleving kan bijdragen aan het voorkomen van recidive, als deze ook kan worden gecombineerd met activiteiten gericht op gedragsverandering. Strafrechtelijke interventies die zijn toegesneden op het aanpakken van de criminogene tekorten van daders, kunnen leiden tot vermindering van de recidive. In de bestaande, meer vrijblijvende, wijze van detentiefasering is deze gerichtheid naar de mening van het kabinet niet of onvoldoende aanwezig.

Hier komt bij dat het kabinet er veel waarde aan hecht dat bij het verlenen van externe vrijheden aan gedetineerden meer rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

De bestaande wijze van detentiefasering kan daarom niet langer in stand blijven, waarmee echter niet is gezegd dat de daaraan ten grondslag liggende gedachten niet langer geldig zijn. Het uitgangspunt dat met het verloop van de detentie meer vrijheden aan gedetineerden worden toegekend, is kenmerkend voor het stelsel van «promoveren» en «degraderen». Wel is voor het kabinet hierbij de voorwaarde dat van gedetineerden eigen inzet wordt verwacht voor een succesvolle terugkeer in de samenleving. Interne vrijheden (meer bewegingsruimte binnen de muren) en externe vrijheden (onder toepassing van elektronische controlemiddelen) moeten in dit systeem worden verdiend. Voorts blijft kenmerkend voor het verloop van de detentie dat gedetineerden waar mogelijk worden geplaatst in inrichtingen met een minder hoog beveiligingsniveau.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
20 september 2013

## **2. Financiële gevolgen**

In navolging van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. De structureel te realiseren besparingen door het realiseren van 800 plaatsen voor elektronische detentie zijn in het Masterplan DJI 2013-2018 berekend op € 16 miljoen. Het gaat hierbij om besparingen die binnen het domein van Veiligheid en Justitie, meer concreet de Dienst Justitiële Inrichtingen, zullen worden gerealiseerd. Deze besparingen zijn als volgt opgebouwd. Bij de 800 te realiseren plaatsen voor elektronische detentie is uitgegaan van 425 plaatsen die de penitentiaire programma's zullen vervangen en 375 plaatsen die intramurale capaciteit in het gevangeniswezen vervangen.

Voor deze categorie zullen er geen extra kosten ontstaan voor gemeenten dan wel het UWV of op het gebied van de zorgverzekeringswet. Deelnemers aan penitentiaire programma's komen immers nu ook reeds in aanmerking voor een uitkering als zij naar het oordeel van het College van Burgemeester en Wethouders dan wel het UWV voldoen aan de uitkeringsvoorwaarden. Zij dienen zich ook thans al zelf te verzekeren tegen ziektekosten.

Voor de 375 plaatsen intramurale sanctiecapaciteit die met elektronische detentie zullen worden gesubstitueerd is gerekend met een gewogen gemiddelde kostprijs van € 111,50 per plaats per dag. Het verschil met de gemiddelde dagprijs voor intramurale sanctiecapaciteit vermenigvuldigd met het aantal te realiseren plaatsen levert de geraamde besparing op jaarbasis op van € 16 miljoen. Hierop is de eerder vermelde lichte kostenstijging in mindering gebracht voor de categorie ED'ers die thans in aanmerking komen voor een penitentiair programma.

In het voor de uitvoering van elektronische detentie beschikbare budget is rekening gehouden met de inzet van de reclassering op het gebied van toezicht en gedragsinterventies.

In overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is op basis van historische gegevens inzake de toepassing van elektronische detentie op experimentele basis tot 2010, een schatting gemaakt van de uitkeringslasten in relatie tot genoemde 375 plaatsen (voor gemeenten, UWV en SVB). Deze schatting komt uit op in totaal € 3,2 miljoen op jaarbasis. Het is op dit moment niet mogelijk een exacte berekening te maken van de verwachte uitkeringslasten, omdat deze zullen worden bepaald door enerzijds de samenstelling van de doelgroepen van personen die voor elektronische detentie in aanmerking zullen komen, en anderzijds de mate waarin erin wordt geslaagd voor deze personen

betaalde arbeid te vinden. Daarnaast zullen de uitkeringslasten voor deelnemers aan elektronische detentie met een partner die reeds een uitkering ontvangt, per saldo (substantieel) lager uitvallen dan voor alleenstaande deelnemers. En in die gevallen waarin voor een deelnemer aan elektronische detentie met een vaste partner die momenteel een uitkering ontvangt, betaalde arbeid kan worden gerealiseerd, zullen de uitkeringslasten juist lager uitvallen dan nu het geval is wanneer betrokkene in (intramurale) detentie verblijft. Om die reden kan ook niet op voorhand worden gesteld dat de invoering van elektronische detentie voor deze categorie per saldo tot substantiële meerkosten zal leiden. Aan de hand van een nadere verkenning van de verwachte samenstelling van de doelgroepen voor elektronische detentie zal een nadere kostenraming worden gemaakt.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
20 september 2013

Voor wat betreft de zoektijd van vier weken voor jongeren tot 27 jaar volgens de Wet werk en bijstand, waarnaar de Afdeling verwijst, merk ik op dat in het kader van de voorbereiding van elektronische detentie in individuele gevallen het uitgangspunt zal zijn dat al gedurende de (intramurale) detentie voorafgaand aan elektronische detentie, betrokkenen hun sollicitatieplicht zullen kunnen vervullen. Hiermee kan worden voorkómen dat deelnemers aan elektronische detentie gedurende de eerste weken niet over middelen beschikken om in hun levensonderhoud te voorzien. Ik verwijs in dit verband naar de antwoorden op de vragen van het lid van de Tweede Kamer Gestuizen van 6 februari 2012 (Kamerstukken II 2011–2012, Aangangsel van de Handelingen, nr. 1432).

### **3. Rol en taken ketenpartners**

In navolging van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de rol van de ketenpartners. De rol en taken van de ketenpartners zijn nog onderwerp van overleg en van een impactanalyse. Voorop staat voor het kabinet dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van elektronische detentie wordt belegd bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De DJI heeft hiermee in het verleden goede ervaringen opgedaan. Ook de reclassering zal bij de uitvoering van elektronische detentie worden betrokken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het uitvoeren van gedragsinterventies tijdens de periode van elektronische detentie, maar het kabinet kijkt ook nog naar de mogelijkheden voor reclasseringsinzet bij het toezicht. Ook zal aan de reclassering om advies kunnen worden gevraagd bij de beoordeling van de geschiktheid van een gedetineerde voor elektronische detentie.

In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de gevolgen voor de strafrechtssketen indien de betrokkene terug naar de gevangenis moet.

### **4. Forensische zorg**

In navolging van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan het verlenen van forensische zorg tijdens de periode van elektronische detentie. Anders dan de Afdeling aanneemt, kan een deelnemer aan elektronische detentie in aanmerking komen voor forensische zorg conform de daarvoor geldende regels. In het wetsvoorstel is in navolging van het advies van de Afdeling voorzien in een regeling met betrekking tot de samenloop met het wetsvoorstel forensische zorg.

## **5. Redactionele kanttekeningen**

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
20 september 2013

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enige wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Wijzigingen van de artikelen 13 en 15 van de Penitentiaire beginselenwet zijn toegevoegd.

Ten slotte zijn in het wetsvoorstel nog enige redactionele en wetstechnische verbeteringen opgenomen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven