

Risico's elektronische detentie

Er zijn op hoofdlijnen drie soorten risico's met betrekking tot de uiteindelijke vormgeving en uitvoering van elektronische detentie in relatie tot de ingeboekte besparingen:

1. de feitelijke invoering van ED
2. de omvang van de doelgroep
3. de vormgeving van ED

Ad 1: inwerkingtreding

Het Masterplan DJI gaat uit van invoering van ED per 01/01/2014. Voor 2014 zijn besparingen ingeboekt van € 10 mln. De besparingen lopen op over een periode van 5 jaar naar het maximum van € 92 mln. vanaf 2018. De SVenJ heeft eerder aangegeven vooralsnog aan genoemde inwerkingtredingsdatum vast te willen houden, ook al is hij inmiddels door DJWZ geïnformeerd dat de vroegst mogelijke inwerkingtredingsdatum 01/04/2014 is, en dat ook deze datum "grenzeloos optimistisch" is. Koersen op 1 juli 2014 zou reëler zijn (en nog altijd geen zekerheid, mede gezien de politieke gevoeligheid van het onderwerp en de kritische adviezen in de consultatieronde). Dit zou betekenen dat in 2014 de ingeboekte besparingen maximaal voor de helft kunnen worden gerealiseerd, en dat ook in het verdere traject een overeenkomstige vertraging in de te realiseren besparingen op zal treden. Voorts betekent dit dat de planning van de te sluiten penitentiaire inrichtingen hierop moet worden aangepast, waardoor ook de te maken frictiekosten in de tijd verlopen. Dit heeft dus gevolgen voor het gehele Masterplan, incl. de hierover met Financiën gemaakte afspraken. Het is dus van belang dat spoedig duidelijkheid komt over een reële inwerkingtredingsdatum in het licht van de meest actuele informatie en dat deze ook politiek wordt gedragen. DJI kan dan naar die datum toewerken (en wordt niet met een verwarrende dubbele boodschap geconfronteerd). Op dit moment is overigens nog onzeker of het voor DJI in logistieke zin überhaupt mogelijk kan zijn om 01/01/2014 "full swing" met ED te beginnen.

Ad 2: omvang doelgroep

De risico's inzake de omvang van de doelgroep kunnen weer in twee categorieën worden gedeeld:

2a) de vertaling van de bruto doelgroep zoals die momenteel is bepaald naar de feitelijke netto capaciteitsbesparing

2b) mogelijke inperking van de huidige doelgroep in het politieke debat over ED en/of naar aanleiding van de consultatieronde(s) over het wetsvoorstel.

Ad 2a) In het traject naar het Masterplan DJI zijn verschillende doelgroepberekeningen gemaakt op basis van verschillende selectiecriteria die aan de SVenJ zijn voorgelegd. Hierbij zijn niet altijd alle risico's, onzekerheden en beperkende factoren expliciet meegewogen en verdisconteerd in de gemaakte berekeningen, of moesten rudimentaire schattingen worden gemaakt omdat onvoldoende concrete informatie beschikbaar was. Voorbeelden zijn de mate waarin de rechter gebruik zal maken bij korte straffen de tenuitvoerlegging door middel van ED in het vonnis uit te sluiten, het uitvalpercentage van de bruto-doelgroep op grond van –nog nader te bepalen– subjectieve criteria zoals het hebben van een aanvaardbaar woonadres (dit percentage zal groter zijn naarmate de selectiecriteria ruimer zijn) en het feit dat niet voor alle doelgroepen de facto ED in de volledige omvang mogelijk zal zijn ook als dat volgens de benoemde criteria (en gemaakte berekeningen) wel het geval zou zijn. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om arrestanten van wie doorgerekend is dat zij de volledige straf (tot 6 maanden) door middel van ED zullen ondergaan, terwijl toepassing van ED enige voorbereidingstijd vergt terwijl dat bij deze categorie –grotendeels– niet voorafgaand aan de executie kan gebeuren, waardoor toch een korte detentieperiode nodig kan zijn (en dus minder substitutie plaatsvindt).

Volgens de meest recente berekeningen beslaat de theoretische bruto doelgroep 2.689 plaatsen op jaarbasis. Dit zou ten opzichte van de te realiseren 2.033 plaatsen een behoorlijke marge geven van 24%. DJI/ASK heeft echter aangegeven dat de beoogde substitutie hiermee zeer waarschijnlijk niet wordt behaald. Hierbij moet nog worden opgemerkt dat waar deze marge waarschijnlijk al volledig wordt “verbruikt” in het (pre)selectiestadium, er geen capaciteitseffect is verdisconteerd voor mislukte ED waarbij terugplaatsing naar een PI zou moeten plaatsvinden (analoog aan de herinvoering van de v.i. enkele jaren geleden).

Dilemma bij deze exercitie was en is dat, met uitzondering van de preventief gehechten (op expliciet aangegeven van de SVenJ), nagenoeg alle categorieën gedetineerden al in aanmerking komen voor ED. Als rekening zou moeten worden gehouden met alle beperkende factoren, zouden de criteria voor ED in extremo moeten worden opgerekt tot een volstrekt onrealistische reikwijdte. Met andere woorden is de besparingsopdracht op voorhand te hoog geweest. Dit hangt er overigens ook mee samen dat in de zgn. “sluitende plaat” van DJI van juni 2012 ter invulling van het Lenteakkoord, ED naar toenmalig inzicht was opgenomen voor 808 plaatsen: 175 voor zelfmelders tot 90 dagen (o.b.v. eerdere ervaringen; later bleek dat voor dat aantal nagenoeg alle zelfmelders ED moesten krijgen) en 633 voor preventieven (cf. Lenteakkoord maar later door de SVenJ juist categorisch uitgesloten).

Ad 2b) Wanneer de uitkomst van het politieke debat (en/of de reactie op de adviezen over het concept-wetsvoorstel) is dat de reikwijdte van ED qua doelgroepen of duur op enige wijze zou worden beperkt, zal dit een overeenkomstige inperking van het substitutie-effect (en dus de te realiseren besparingen) opleveren. Voor wat betreft de duur gaat het enerzijds om de 6-maandengrens waaronder nagenoeg alle straffen volledig door ED worden gesubstitueerd (aanvankelijk gold dit alleen voor zelfmelders, de SVenJ sprak later zelf over korte straffen in algemene zin), en anderzijds om de maximale lengte van ED “aan de achterdeur” van 1,5 jaar (die ook naar eigen inzicht erg lang is, mede m.h.o.o. de hogere kans op mislukking). Bij de doelgroepen heeft de SVenJ bijvoorbeeld op 3 april jl. in een AO Reclassering aangegeven dat subsidiaire hechtenis niet door ED ten uitvoer zou mogen worden gelegd (*“Als mensen een vonnis van de rechter aan hun laars lappen, is het dus belangrijk dat ze worden geconfronteerd met de gevolgen daarvan. Een stok achter de deur bij het niet voltooien van een werkstraf, kan natuurlijk niet elektronische detentie zijn”*). Dit was tot nu toe wel een van de doelgroepen. Het afvallen van deze doelgroep zou al honderden plaatsen schelen (precieze omvang afhankelijk of ook Mulder- en Terweezaken zouden afvallen).

Kern van de adviezen uit de consultatieronde over het concept-wetsvoorstel ED (d.w.z. een wijziging van de Pbw) is dat ED niet –uitsluitend - een executiemodaliteit zou dienen te zijn, maar een hoofdstraf, zeker voor wat betreft de voorkeurvariant met volledige substitutie van de vrijheidsstraf. Zou het wetsvoorstel hierop worden aangepast, dan zal de toepassing van ED in de praktijk, afhankelijk van de precieze invulling, substantieel tot nagenoeg volledig worden ingeperkt. De rechter heeft nu al verschillende mogelijkheden om een met ED vergelijkbare sanctie op te leggen, zoals een voorwaardelijke vrijheidsstraf met ET, schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarde van ET, etc. ED als hoofdstraf vult dan geen leemte in het sanctiepalet op. Zou ED zowel als hoofdstraf, als als extramurale executiemodaliteit “aan de achterdeur” mogelijk worden, dan zal de doelgroep in de orde grootte van 40% verminderen (indicatief!). Zouden bijvoorbeeld van de straffen tot 6 maanden alleen zelfmelders deze volledig door middel van ED mogen uitdienen, en voor de rest de helft van de straf, dan perkt dit de doelgroep in met een kleine 20%.

Omdat als gezegd alleen de preventief gehechten niet tot de ED-doelgroep behoren op expliciet aangegeven van de SVenJ, kunnen inperkingen van de ED-doelgroep niet worden opgevangen met uitbreidingen elders binnen de gedetineerdenpopulatie (n.b. dat ED voor preventieven ook op fundamentele bezwaren bij de adviesinstanties kan rekenen, maar ook in praktische zin moeilijk zou zijn in te regelen in combinatie met ED aan de achterdeur). Dat betekent dat elke inperking een

reductie van de mogelijke besparingen betekent die buiten het ED-domein zal moeten worden opgevangen.

Ad 3: vormgeving ED

Bij de besparingsberekeningen inzake ED is uitgegaan van een “kale” variant van ED. Dat betekent dat geen kosten zijn verdisconteerd voor activiteiten gedurende het ED, zoals het aanbieden van arbeid (door DJI) en vormen van begeleiding, scholing, (ambulante) behandeling en inhoudelijk toezicht (bijv. door de reclassering). (Uitzondering hierop zijn projectgelden bij DJI die niet in de kostprijs zijn verwerkt en beschikbaar blijven voor de doelgroep, ook als deze in ED zitten. In de huidige situatie zijn dat bijv. nog de terugkeeractiviteiten (Tra). Dit is echter verhoudingsgewijs een bescheiden bedrag en ziet dus ook niet op een eventuele grotere doelgroep van ED'ers dan nu van intramuraal gedetineerden.)

Tevens zijn geen kosten meegenomen voor de follow-up na een foutmelding bij ED (inrichten van een of meer meldkamers, reactie op foutmeldingen door bezoek aan woonadres betrokkene incl. transportkosten, etc.). Tenzij zou worden besloten de controle op ED tot een absoluut minimum te beperken (à la België) zullen de follow-up kosten in enige vorm hoe dan ook worden gemaakt. De omvang daarvan zal afhankelijk zijn van de intensiteit en de organisatie van de follow up. Wanneer wordt ingezet op strikte handhaving en bij overtreding snel tot terugplaatsing wordt besloten, zal dit tot substantiële meerkosten leiden maar ook tot een extra capaciteitsbeslag, waar in het Masterplan geen rekening mee is gehouden. Dit is los van de financiële implicaties een eigenstandige problematiek. Heenzendingen zijn politiek absoluut niet aanvaardbaar, maar het MP DJI haalt nagenoeg alle marge uit de intramurale capaciteit om onvoorziene ontwikkelingen op te vangen. Dit onderstreept het belang van een geleidelijke afbouw van de capaciteit.

De SVenJ heeft aangegeven (zowel ambtelijk als publiek) dat geen sprake zal zijn van kaal ED. Op de eerste plaats dient iedere ED'er in beginsel arbeid te verrichten. In eerdergenoemd AO Reclassering zei hij daarover o.m. *“Er zullen echter ook mensen zijn die zeggen dat ze helemaal geen zin hebben om daar te werken. Zij hebben de keus tussen in de cel zitten en werken.”* Dit geeft niet alleen aan hoe belangrijk de SVenJ arbeid vindt, maar werpt weer een eigenstandige problematiek op van extra benodigde celcapaciteit voor wie niet wil werken. En dat leidt weer tot de vraag: wat gebeurt er met personen die wel willen werken tijdens ED maar voor wie geen (geschikt) werk is?

In de concept-beantwoording van de schriftelijke Kamervragen over het MP DJI staan vérgaande toezeggingen over de invulling van ED. Bijvoorbeeld: *“Deze periode dient - net als de reguliere detentie - maximaal te worden benut voor resocialisatieactiviteiten. De instrumenten die hiervoor tijdens detentie beschikbaar zijn, kunnen ook in het kader van ED worden ingezet. Dat geldt niet alleen voor terugkeeractiviteiten als het aanleren van sociale vaardigheden, arbeidstoeleiding, schuldsanering, het stimuleren van zelfredzaamheid en het vergroten van zelfdiscipline. Het geldt ook voor de inzet van ambulante forensische zorg, bijvoorbeeld in het kader van een drugs- of alcoholverslaving. Ook gedragsinterventies kunnen worden ingezet. (...). ED zal dan ook niet ‘kaal’ worden toegepast.”* Het behoeft geen toelichting dat dit een camel nose kan zijn van een aanzienlijke extra financiële problematiek. DJI heeft aangegeven dat het zelf organiseren van arbeid voor ED'ers € 38 mln. op jaarbasis zou kosten. Dit bedrag is nog niet getoetst. Voorts kunnen de kosten lager uitvallen als voor bepaalde categorieën ED'ers (bijv. de zeer kort gestraften) uit praktische overwegingen geen arbeid zou worden georganiseerd. Wel is al duidelijk dat het hier om een aanzienlijke kostenpost zal gaan.

Tot slot: nachtdetentie wordt genoemd als alternatief om delinquenten zonder aanvaardbaar verblijfadres toch in aanmerking te laten komen voor ED. Het is echter allerminst ondenkbaar dat de combinatie van nachtdetentie plus ED plus georganiseerde arbeid en/of begeleiding en/of

behandeling duurder zal zijn dan de huidige (Z)BBI's (die immers dezelfde elementen kennen m.u.v. ED), waarmee ED voor dit deel van de doelgroep per saldo dus geld zou kosten.

Conclusies

1. Het is niet waarschijnlijk dat met de huidige criteria voor ED de beoogde substitutie van 1.600 intramurale plaatsen en 433 PP-plaatsen zal worden gerealiseerd.
2. Het is niet reëel de doelgroep voor ED verder te verruimen. Gemiste besparingen dienen buiten het ED-domein te worden gecompenseerd.
3. Elke inperking van de reikwijdte van ED (juridische vormgeving, doelgroep en duur) betekent een overeenkomstige verlaging van te realiseren besparingen. Gezien de adviezen in de consultatieronde en de politieke standpunten in de Tweede Kamer is een (forse) inperking echter allerminst uit te sluiten.
4. De invoering van ED dient nauwlettend te worden gemonitord, opdat alleen intramurale capaciteit wordt gesloten wanneer en voor zover die ook daadwerkelijk niet meer nodig is.
5. De besparingen door ED zijn gebaseerd op "kaal" ED. De SVenJ is nu al voornemens arbeid centraal te stellen voor alle ED'ers en ook op andere wijze ED flink "aan te kleden". De hiermee te maken kosten moeten buiten het ED-domein worden gecompenseerd. Voorts dient ervoor te worden gewaakt dat ED niet duurder wordt dan (Z)BBI's waarbij ED per saldo geld zou gaan kosten.
6. Alles overwegende verdient vanuit control-optiek de voorkeur om ED kleinschaliger en meer geleidelijk in te voeren, de overeenkomstige niet te substitueren celcapaciteit niet te sluiten en de gemiste besparingen buiten het ED-domein te compenseren. Om met ED toch enige vorm van besparingen te realiseren, zou beperkte invulling moeten worden gegeven. Dit zou o.m. omvatten dat DJI niet zelf penitentiaire arbeid organiseert, dat voor kortere ED wordt volstaan met een "kale" variant, dat wordt afgezien van nachtdetentie en dat terughoudend wordt omgegaan met terugplaatsing naar een PI na mislukking.
Los van politieke overwegingen en louter vanuit bedrijfsmatige optiek zou de voorkeur verdienen af te zien van ED, het stelsel van detentiefasering in stand te houden en de gemiste besparingen alternatief in te vullen en/of de door DJI op te lossen problematiek dienovereenkomstig te verlagen (*v.w.b. dat laatste: nota bene dat SBF en PMJ onderdeel van de € 340 mln. problematiek vormen in het MP DJI maar naar hun aard onvermijdelijke tegenvallers zijn en dus primair exogeen zouden moeten kunnen worden geclaimd subsidiair VenJ-breed versleuteld waarbij het DJI-aandeel substantieel lager is. Zeker in een langere-termijnperspectief zou aangenomen moeten kunnen worden dat bij de begrotingsvoorbereiding weer claims voor onvermijdelijke tegenvallers door de vakministeries kunnen worden ingediend. Verlaging van de problematiek zou voorts betekenen bij ongewijzigde inverdientermijn dat de omvang van het positieve exploitatieresultaat vanaf 2019 minder dan € 65 mln. kan bedragen (minder ED betekent minder sluitingen en dus minder frictiekosten, idem voor honorering van PMJ-claims) waardoor de oplossingen te zamen weer minder dan € 405 mln. – ca. € 60 (SBF + PMJ) mln. kunnen bedragen wat een verder mitigerend effect heeft).*