

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2013, no.13.001487, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de bestaande detentiefasering af te schaffen en de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel gedurende ten hoogste twaalf maanden door middel van elektronische detentie mogelijk te maken. Het gaat hier niet om volledige tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen door middel van thuisdetentie maar om een executiemodaliteit direct voorafgaand aan de datum van invrijheidsstelling. De opgelegde vrijheidsstraf moet meer dan zes maanden bedragen en ten minste de helft van de straf moet zijn ondergaan. In geval van een nog niet onherroepelijke veroordeling dient de betrokkene een tijd in voorlopige hechtenis te hebben doorgebracht waarvan de duur ten minste gelijk is aan de helft van de opgelegde vrijheidsstraf. De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat in de toelichting een dragende motivering ontbreekt voor de voorgestelde afschaffing van detentiefasering die een leidend beginsel vormt in het penitentiaire recht en bedoeld is voor het geleidelijk laten toenemen van verantwoordelijkheid en vrijheden ten behoeve van een goede voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. Noodzaak

Met het afschaffen van detentiefasering wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord “Bruggen slaan” waarin is vastgelegd dat gedetineerden met goed gedrag meer bewegingsruimte en vervroegde invrijheidstelling (v.i.) kunnen verdienen en dat de algemeen geldende detentiefasering verdwijnt.¹ In 2011, dus vóór de totstandkoming van het thans geldende regeerakkoord, heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zijn visie gegeven op de wijze waarop de detentiefasering in de toekomst zou moeten worden vormgegeven. Zo worden verlopen gekoppeld aan een concreet re-integratiedoel en worden vrijheden verleend aan gedetineerden als zij die hebben verdiend. De staatssecretaris heeft toen een nieuwe invulling van de detentiefasering voorgesteld met als uitgangspunten:

1. de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde: zijn gedrag en motivatie zijn bepalend;
2. een nieuwe balans tussen detentie en externe vrijheden: externe vrijheden dienen een concreet resocialisatiedoel;
3. de aansluiting van de detentiefasering op de v.i.;
4. meer rekening houden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 25. Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 1.

Detentiefasering vormde dus nog in 2011 het uitgangspunt en de waarde ervan werd nog eens duidelijk vastgesteld: “detentiefasering dient een integraal onderdeel te vormen van het detentie- en re-integratieplan.”² Deze nieuwe inrichting van de detentiefasering zou een effectief middel vormen om recidive terug te dringen, waarbij een goede voorbereiding van de gedetineerden op de terugkeer in de samenleving onontkoombaar is, aldus de staatssecretaris.

Volgens de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel wordt deze lijn uit 2011 voortgezet, zij het dat gekozen wordt voor een verdere aanscherping van het externe vrijhedenbeleid. Deze verdere aanscherping betekent dat de huidige vormen van verlop (met uitzondering van het incidenteel verlop) en het penitentiair programma worden afgeschaft en wordt afgezien van de nieuwe vormen van verlop (kort re-integratieverlop en programmatisch verlop) zoals de staatssecretaris in 2011 als een beter alternatief had gepresenteerd. De thans geldende detentiefasering wordt vervangen door elektronische detentie.

De Afdeling merkt op dat het voorstel echter elementen bevat die een breuk inhouden met de al jarenlang bestaande detentiefasering met een penitentiair programma. In die zin wordt de lijn uit 2011 niet voortgezet. Zo wordt in de toelichting bij herhaling melding gemaakt van de noodzaak van het terugdringen van recidive. Afschaffing van detentiefasering en penitentiair programma en vervanging door elektronische detentie zou volgens de toelichting leiden tot vermindering van recidive. Dit is echter op geen enkele wijze gemotiveerd. Er wordt niet ingegaan op een eventueel gebrek aan effectiviteit van detentiefasering en penitentiair programma. Evenmin wordt de vermeende effectiviteit van de afschaffing ervan nader toegelicht. De enkele opmerking “[d]oordat dit wetsvoorstel de toepassing van de elektronische detentie mogelijk maakt, wordt voorzien in aanvullende waarborgen voor een veilige en op beperking van de recidive gerichte executie van vrijheidsstraffen”³ kan niet als zodanig worden beschouwd. Alternatieven, zoals de in 2011 voorgestelde nieuwe vormen van verlop met de daaraan gekoppelde re-integratiedoelstellingen, worden niet onderzocht.

Verder wordt de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde. In het penitentiair programma, zoals dat thans functioneert, ligt de nadruk juist bij uitstek op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag om deze vorm van extramurale vrijheid te verdienen, factoren waaraan het kabinet grote waarde hecht. Zo wijst de Afdeling op artikel 7, derde lid, onderdeel b, van de Penitentiare maatregel waarin is opgenomen dat bij de beslissing om een gedetineerde in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan een penitentiair programma rekening wordt gehouden met het gedrag van de gedetineerde en diens motivatie. Voor zover zou blijken dat in de praktijk dit voorschrift weinig wordt toegepast en dat het penitentiair programma een automatisme is geworden, dan rijst de vraag hoe wordt bewerkstelligd dat bij de selectie van de kandidaten voor de voorgestelde elektronische detentie wél in de praktijk rekening zal worden gehouden met de motivatie.

² Kamerstukken II 2011/12, 29 270, nr. 61, blz. 1-2.

³ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 2, voorafgaand door: “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 penitentiare inrichting is toegestaan.”

De Afdeling kan zich, mede gelet op het voorgaande, niet aan de indruk onttrekken dat het voorstel primair budgettaire overwegingen dient. Volgens de toelichting is de verwachting dat het voorstel € 16 miljoen op jaarbasis zal opleveren. De Afdeling is echter van oordeel dat – hoe legitiem budgettaire argumenten als zodanig ook kunnen zijn – een dergelijk vergaande beslissing, zoals hier aan de orde, niet primair uit budgettaire overwegingen kan voortvloeien. De inhoudelijke noodzaak van de afschaffing van de reeds decennialang bestaande detentiefasering dient duidelijk te blijken. Dit te meer daar de veiligheid van de samenleving gebaat is met vermindering van recidive. Dat laatste vergt passende en niet alleen maar goedkope(re) maatregelen.

Gelet op het voorgaande kan de Afdeling niet positief adviseren over het voorstel. Zij adviseert het, indien mogelijk, alsnog van een dragende motivering te voorzien, dan wel af te zien van indiening van dit voorstel.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Financiële gevolgen

a. Voor de overheid

Ter onderbouwing van de verwachte opbrengst van het voorstel wordt in de toelichting gesteld dat de dagprijs van de elektronische detentie substantieel lager is dan de dagprijs van intramurale capaciteit. Daarbij wordt gesteld dat “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.” Volgens de toelichting kunnen vanaf 2016 800 plaatsen voor elektronische detentie worden gerealiseerd, hetgeen € 16 miljoen op jaarbasis zou moeten opleveren.⁴

De Afdeling acht deze berekening te summier. De toelichting geeft geen inzicht in de kosten die gemoeid zullen zijn met de inrichting van de thuisdetentie. Dit hangt mede samen met de wijze waarop daar in de toelichting inhoudelijk op wordt ingegaan; daarin wordt slechts in zeer algemene zin gesproken over de invulling van de elektronische detentie.⁵ Het is niet duidelijk hoe de concrete berekening zal uitvallen, gelet op het feit dat de deelnemers aan de elektronische detentie eventuele sociale uitkeringen, huursubsidie en zorgtoeslag zullen ontvangen, op hen toezicht wordt uitgeoefend (inclusief de controlebezoeken), zij begeleiding zullen krijgen, en een enkelband nodig is. Dit is te meer noodzakelijk daar kosten die nu nog door het ministerie van Veiligheid en Justitie worden gedragen in een andere vorm voor rekening van gemeenten en andere instanties zullen komen. Pas als deze kosten inzichtelijk worden gemaakt is een vergelijking mogelijk met de kosten die de huidige detentiefasering, inclusief het penitentiair programma, met zich brengt.

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 8.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 6, bijvoorbeeld: “Elektronische detentie moet niet betekenen dat iemand 22 uur per dag thuis doorbrengt zonder zinvolle bezigheden. (...) 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. (...) 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”, kopje *Zinvolle dagbesteding en andere activiteiten tijdens elektronische detentie*.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader inzicht te geven in de financiële gevolgen van het voorstel.

b. Voor deelnemers aan elektronische detentie

Met betrekking tot sociale zekerheid en geneeskundige zorg tijdens elektronische detentie wordt in de toelichting gesteld dat de deelnemer aan elektronische detentie geen gedetineerde is in de zin van de Penitentiaire beginselenwet. Op deze deelnemer zal de sociale zekerheidswetgeving van toepassing zijn. Daarbij wordt gesteld dat tijdens de periode van elektronische detentie de deelnemer in de gelegenheid zal worden gesteld om aan zijn sollicitatieplicht op grond van de sociale zekerheidswetgeving te voldoen. Hiermee, zo vervolgt de toelichting, komen deze personen in aanmerking voor een uitkering die hen in staat stelt in hun levensonderhoud te voorzien. Hiertoe zal het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid worden aangepast.⁶ Verder moeten de deelnemers aan elektronische detentie verzekerd zijn op grond van de Zorgverzekeringswet.

De Afdeling merkt op dat uit deze algemene toelichting onvoldoende blijkt welke financiële gevolgen het voorstel in de praktijk zal hebben voor de deelnemers aan elektronische detentie. De Afdeling wijst erop dat regels in de sociale zekerheidswetgeving onlangs zijn aangescherpt. Zo wijst de Afdeling op de zoektijd van vier weken in de Wet werk en bijstand. Deze zoektijd houdt in dat jongeren onder de 27 jaar eerst zelf vier weken naar werk dienen te zoeken, voordat de aanvraag voor een bijstandsuitkering in behandeling wordt genomen. Voor de deelnemers aan elektronische detentie betekent dit concreet dat zij in de eerste vier weken van de elektronische detentie mogelijk een uitgesteld recht hebben op een uitkering. De vraag rijst daarom op welke wijze deze personen in hun levensonderhoud kunnen voorzien, zodat zij ten minste in staat zijn om de premie voor de zorgverzekering te betalen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

3. Rol en taken ketenpartners

Volgens de toelichting is de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de uitvoering van elektronische detentie. Namens de minister is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) verantwoordelijk voor de selectie van de deelnemers aan elektronische detentie. De DJI is ook verantwoordelijk voor het toezicht op en het verloop van de elektronische detentie.⁷

De Afdeling wijst erop dat in de toelichting niet expliciet wordt ingegaan op de rol van de reclassering en andere ketenpartners bij de uitvoering van de elektronische detentie, terwijl de uitgebrachte adviezen hier nadrukkelijk aandacht aan besteden.⁸ Zo uit de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) zorgen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tijdens de elektronische detentie en stelt hij de vraag naar de geschiktheid van de functionarissen van de DJI voor de

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 6, kopje "Sociale zekerheid en geneeskundige zorg tijdens elektronische detentie".

⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 6.

⁸ De memorie van toelichting volstaat met de volgende conclusie: "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. (...). In de volgende paragraaf ga ik hier nader op in", Algemeen, paragraaf 5.

tenuitvoerlegging van de elektronische detentie. Gelet op de jarenlange ervaring van de reclasseringsorganisaties bij de begeleiding van de gedetineerden en elektronisch toezicht adviseert de RSJ om de reclassering bij de uitvoering van de elektronische detentie te betrekken.⁹ Ook het College van Procureurs-Generaal wijst op de onduidelijkheid bij de verdeling van taken en stelt in het bijzonder vragen naar het extra werk en de extra kosten voor de strafrechtsketen dat het eventueel mislukken van de elektronische detentie, zodat de betrokkenen terug naar de gevangenis moet, met zich kan brengen.¹⁰

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de rol en taken van de ketenpartners in het kader van het voorstel. Zij adviseert daarbij ook aan te geven of en welke financiële gevolgen (bezuinigingen of juist toename van kosten) het voorstel zal hebben voor de ketenpartners.

4. Forensische zorg

Thans geldt dat deelnemers aan penitentiaire programma's met zorg recht hebben op forensische zorg¹¹. Het wetsvoorstel forensische zorg dat thans wordt behandeld in de Eerste Kamer der Staten-Generaal brengt hier geen verandering in.¹² Het afschaffen van de penitentiaire programma's, zoals thans voorgesteld, brengt mee dat de betrokkene geen recht zal hebben op forensische zorg, maar op de geneeskundige zorg op grond van zijn verzekering voor de Zorgverzekeringwet. De vraag rijst daarom naar de wijze waarop de continuïteit van de geestelijke zorg wordt gegarandeerd voor degene die tijdens de detentie forensische zorg heeft ontvangen (zonder wachtlijsten) en in de fase van elektronische detentie daar geen recht op heeft (wel wachtlijsten).

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan. Tevens adviseert zij een mogelijke samenloop met het wetsvoorstel forensische zorg, waarin nog altijd van het bestaan van penitentiaire programma wordt uitgegaan, te regelen en het voorstel daartoe aan te passen.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

⁹ Advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming van 2 mei 2013, blz. 5. Zie ook advies van 3RO van 2 mei 2013 en het advies van de Politie van 1 mei 2013.

¹⁰ Advies van het College van PG 14 mei 2013, blz. 2.

¹¹ Artikel 5 van de Penitentiaire maatregel.

¹² Kamerstukken I 2012/13, 32 398, D.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.13.0213/II

- In Artikel I, onderdeel A, in de voorgestelde wijziging van onderdeel o van artikel 1 van de Penitentiaire beginselenwet “elektronische detentie bedoeld in” vervangen door: elektronische detentie als bedoeld in;
- Artikel 15, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet in overeenstemming brengen met het voorstel en voorzien in een samenloopregeling met het wetsvoorstel forensische zorg (32 398).