

Thuisdetentie

Advies d.d. 6 juli 2007

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding	7
1. Beschrijving van het conceptwetsvoorstel	9
2. Beoordeling van het conceptwetsvoorstel	11
3. Conclusies	19
4. Aanbevelingen	21
Bronvermelding	23
Bijlage: Opmerkingen bij het nieuwe artikel 22b Sr	25

Samenvatting

Op hoofdlijnen stemt de Raad in met de introductie van de nieuwe hoofdstraf thuisdetentie.

Het is vooral gunstig dat de nadelige gevolgen van een reguliere detentie uitblijven. De Raad betreurt wel dat tot thuisdetentie veroordeelden geen gedragsinterventies en hulpverlening krijgen aangeboden, terwijl dat bij een aantal van hen de kans op recidive zou verminderen. Hierdoor biedt de nieuwe straf geen kansen voor verbetering. Daarnaast is de Raad van oordeel dat veroordeelden baat hebben bij begeleiding waar hiermee spanningen in de thuissituatie kunnen worden verminderd of voorkomen. Dit is gunstig voor de veroordeelde en diens gezin en het verhoogt bovendien de kans op succes van de straf. Verder vindt de Raad het van belang dat veroordeelden tot thuisdetentie aan het arbeidsproces blijven deelnemen, maar de voorgestelde regeling sluit dit uit.

Thuisdetentie kan bijdragen aan vermindering van de druk op de capaciteit van de penitentiaire inrichtingen. Wel merkt de Raad op dat de verwachtingen hieromtrent moeten worden afgezwakt.

De Raad constateert dat thuisdetentie met elektronisch toezicht na invoering ervan als hoofdstraf niet langer kan worden opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling of bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Een hoofdstraf kan immers niet tevens als bijzondere voorwaarde worden opgelegd.

Een combinatie van thuisdetentie met een andere hoofdstraf kan onder bepaalde voorwaarden gunstig werken, bijvoorbeeld als taakstraffen worden gebuikt om een zinvolle daginvulling aan de thuisdetentie te geven. Een combinatie met andere vrijheidsbenemende hoofdstraffen wijst de Raad af, tenzij het gaat om een vrijheidsstraf gelijk aan de duur van de ondergane voorlopige hechtenis. Een volledige combinatiemogelijkheid van vrijheidsstraf en thuisdetentie zou het gunstige effect van thuisdetentie teniet kunnen doen.

De Raad is voorstander van de introductie van thuisdetentie ter vervanging van de voorlopige hechtenis, maar na invoering van de thuisdetentie als hoofdstraf is daarvoor een wettelijke basis noodzakelijk.

De Raad mist de uitwerking van een rechtspositie van veroordeelden tot thuisdetentie en beveelt aan die rechtspositie vorm te geven.

De volgende punten is het conceptwetsvoorstel zijn nog onduidelijk:

- de positionering van thuisdetentie in het strafrechtstelsel. Dit vraagt om principiële beschouwingen over vergelding, preventie en resocialisatie;
- het dóórlopen van sociale uitkeringen tijdens de thuisdetentie. Dit vereist een nadere uitwerking;
- de bijzondere omstandigheden waarin een veroordeelde het huis mag verlaten. Een regeling omtrent het verlaten van het huis, het verlof en strafonderbreking ontbreekt;
- de bevoegdheid tot het binnentreden van een woning zonder toestemming van de veroordeelde.

Inleiding

Op 1 mei 2007 heeft de minister van Justitie de Raad gevraagd om op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de invoering van de hoofdstraf thuisdetentie te reageren. In dit advies geeft de Raad zijn reactie op het conceptwetsvoorstel. Eerst wordt een beschrijving van het conceptwetsvoorstel gegeven, daarna volgt een beoordeling van het concept. Het advies sluit af met conclusies en aanbevelingen.

1. Beschrijving van het conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel thuisdetentie vloeit voort uit het programma modernisering sanctietoepassing¹, dat onder meer beoogt een bijdrage te leveren aan de oplossing van het capaciteitsgebrek in het gevangeniswezen. Daarnaast wordt met het programma gestreefd naar een verbetering van de effectiviteit van sancties. De memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel stelt dat thuisdetentie aan deze doelstellingen bijdraagt door:

- goedkopere detentieplaatsen. Thuisdetentie kost ca. € 40 per dag tegen € 120 per dag voor een detentieplaats in een zeer beperkt beveiligde inrichting²;
- snelle uitbreiding van de sanctiecapaciteit. Door gebruik te maken van de woningen van veroordeelden kan de sanctiecapaciteit op een gemakkelijke wijze snel worden uitgebreid;
- voorkomen van detentieschade. Veroordeelden die in de eigen woning verblijven, behouden hun contacten met familie en vrienden en contacten met andere veroordeelden blijven uit.

Thuisdetentie vult de leemte tussen de taakstraf en de (verhoudingsgewijs veel zwaardere) korte vrijheidsstraf. De rechter krijgt meer mogelijkheden om bij de strafoplegging rekening te houden met de ernst van strafbare feiten en de persoonlijke omstandigheden van daders, aldus de memorie van toelichting. De nieuwe sanctie moet zich door middel van een aanzienlijke vrijheidsbeperking van de taakstraf onderscheiden. Daarom is er tijdens de thuisdetentie weinig gelegenheid om het huis te verlaten. Verder worden er geen hulpverlening of gedragsinterventies aangeboden. Het conceptwetsvoorstel geeft aan dat:

- de veroordeelde maximaal twee uur per dag buitenshuis mag verblijven. Deelname aan het arbeidsproces is uitgesloten;
- de minister uitsluitend bij bijzondere omstandigheden de veroordeelde kan toestaan om het huis langer te verlaten;
- toeleiding naar werk of een opleiding niet wordt aangeboden;
- de veroordeelde geen op gedragsbeïnvloeding gerichte programma's krijgt aangeboden, omdat er geen sprake is van detentieschade.

Met deze voorstellen wil de minister tevens het draagvlak voor de thuisdetentie verbreden. Door het sterk punitieve karakter zal de thuisdetentie immers eerder als een goed alternatief voor de korte vrijheidsstraf worden geaccepteerd.

De veroordeelde zal tijdens de thuisdetentie zelf in de kosten van levensonderhoud moeten voorzien. De verwachting is echter dat veel veroordeelden hiertoe niet in staat zijn, vooral omdat deelname aan arbeid buitenshuis is uitgesloten. Deze veroordeelden krijgen een financiële regeling aangeboden, die voorziet in een vergoeding van kosten op bijstandniveau.

Om de geschiktheid van het verblijfadres en de thuissituatie te beoordelen kan de reclassering gevraagd worden om een voorlichtingsrapportage aan het OM of de rechter uit te brengen. De memorie van toelichting merkt op dat ook het oordeel van huisgenoten over de thuisdetentie in de rapportage moet worden

¹ Zie kamerstukken II 2003 – 2004/28 600 VI, nr. 8.

² Zie kamerstukken II 2004 – 2005/29 800 VI, nr. 167.

meegenomen. De tenuitvoerlegging in de gezinssituatie kan namelijk forse spanningen opleveren. De rechter kan niettemin ook zonder reclasseringsrapportage thuisdetentie opleggen.

Het toezicht op de veroordeelden bestaat uit elektronisch toezicht, huisbezoeken en urinecontroles. Ter uitvoering van de huisbezoeken kunnen ambtenaren, die zijn belast met het toezicht op de tenuitvoerlegging, worden gemachtigd om iedere plaats waar thuisdetentie wordt uitgevoerd, zonder toestemming van de veroordeelde, te betreden. De officier van justitie geeft de machtiging af.

2. Beoordeling van het conceptwetsvoorstel

2.1 Thuisdetentie biedt een goed alternatief voor de korte vrijheidsstraf

Minder ingrijpende alternatieven voor vrijheidsbeneming, zoals thuisdetentie, verdienen de voorkeur boven een reguliere detentie. Vooral het feit dat thuisdetentie minder schadelijke effecten heeft dan de bestaande vrijheidsbenemende sancties is toe te juichen. De Raad stemt daarom in met de introductie van thuisdetentie als nieuwe hoofdstraf³. Wel wordt opgemerkt dat thuisdetentie andere nadelige gevolgen kent, zoals een extra belasting voor gezinsleden. Hierover is nog weinig bekend⁴ en ook de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel gaat nogal gemakkelijk aan dit punt voorbij. De Raad stelt voor om in ieder geval de gevolgen voor de thuissituatie op een later moment te evalueren.

Een andere plaats dan de eigen woning kan in voorkomende gevallen een meer geschikte omgeving vormen voor de tenuitvoerlegging van thuisdetentie. Het is daarom positief dat in de wet thuisdetentie niet per definitie wordt beperkt tot de eigen woning van veroordeelden. De regeling is hierdoor op ruimere schaal toe te passen.

Hoewel een veroordeelde de thuisdetentie in de regel in de eigen woning zal ondergaan, komt de benaming *thuisdetentie* niet overeen met de ruimere mogelijkheden die de wet biedt. Strikt gezien is de benaming te beperkt. De Raad geeft de voorkeur aan de term 'huisdetentie'.

2.2 Een wettelijke basis is positief, maar uitwerking van strafdoelen is nodig

De Raad stemt ermee in dat de thuisdetentie in de wet wordt geregeld en dat de rechter in de toekomst zal beslissen over de oplegging ervan. Dit komt de rechtszekerheid en de rechtsbescherming ten goede. Thuisdetentie vormt een aanvulling op de meest ingrijpende strafrechtelijke instrumenten: de straffen. In dit kader mist de Raad principiële overwegingen over de wijze waarop thuisdetentie bijdraagt aan strafdoelen als vergelding, generale en speciale preventie en resocialisatie. Nadere uitwerking hiervan is noodzakelijk voor de positionering van thuisdetentie in het strafrechtssysteem.

2.3 Voorlichtingsrapportage reclassering

Beoordeling van de thuissituatie door de reclassering voorafgaand aan een veroordeling is een belangrijke zaak, want het succes van de straf is mede afhankelijk van goede voorlichting en selectie. De reclassering moet daarom in staat worden gesteld om deze taak op zich te nemen. Dit betekent dat de minister en de reclasseringsorganisaties goede afspraken moeten maken over de financiële middelen en uitbreiding van de capaciteit.

De memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel geeft aan dat thuisdetentie ook opgelegd kan worden zonder voorlichtingsrapport van de reclassering. Gelet op de belasting voor de thuissituatie zet de Raad hier vraagtekens bij. Een eis of oplegging van thuisdetentie zou zoveel mogelijk vooraf moeten worden gegaan

³ In het advies *Elektronische detentie van 7 oktober 2005* stemde de Raad reeds in met een verruiming van de elektronische detentie.

⁴ In het rapport *Geboeid door de enkelband is de pilot elektronische detentie geëvalueerd*. Hierbij is ook aandacht besteed aan de partners van de deelnemers aan elektronische detentie. Opvallend is dat de partners aangeven weinig nadelen van elektronische detentie te ondervinden. Omdat slechts 16 partners zich bereid toonden om mee te werken, zijn de uitkomsten niet voldoende betrouwbaar. Post e.a., *Geboeid door de enkelband. Evaluatie pilot elektronische detentie, Nijmegen 2005*, p. 73-77.

door een voorlichtingsrapportage. Deze voorwaarde dient in een wettelijke bepaling tot uitdrukking te komen.

2.4 Resocialisatie blijft van belang

De minister is van mening dat inspanningen op het gebied van resocialisatie achterwege kunnen blijven. De Raad deelt niet de hieronder liggende opvatting dat interventies alleen noodzakelijk zijn ter bestrijding van detentieschade. De ervaring leert dat veel justitiabelen baat hebben bij interventies en hulpverlening. Dit is niet anders voor veroordeelden tot thuisdetentie.

Interventies tijdens thuisdetentie kunnen bijdragen aan vermindering van recidive en gedragsverandering. De thuissituatie kent niet de beheersmatige beperkingen van een penitentiaire inrichting. Integendeel, geleerde vaardigheden kunnen snel in de dagelijkse praktijk worden toegepast. Hierdoor hebben de interventies meer kans van slagen. Bovendien zijn de veroordeelden beter bereikbaar voor hulpverleners. Het is wel een voorwaarde dat het de veroordeelden wordt toegestaan om meer aan activiteiten buitenshuis deel te nemen.

De Raad bepleit daarom het bieden van gedragsinterventies en hulpverlening aan veroordeelden, bij gebleken individuele behoefte en de kans op effectiviteit. Voor het bepalen van de kans op effectiviteit kunnen het RISC-instrument en de daarvan afgeleide quickscan worden ingezet.

Het volgen van een opleiding en deelname aan het arbeidsproces zijn van belang voor de resocialisatie en de vermindering van recidive. Veroordeelden met een baan moeten deze daarom kunnen behouden en veroordeelden die al een opleiding volgden, moeten die opleiding kunnen voortzetten. Hierbij wordt aangetekend dat de mogelijkheid voor het behoud van werk of het voortzetten van een opleiding tijdens thuisdetentie naar de mening van de Raad een belangrijke meerwaarde kan zijn van thuisdetentie boven de reguliere detentie.

Voor veroordeelden die hun baan verliezen of veroordeelden die voor de veroordeling al werkloos waren is het van belang dat zij arbeidsbemiddeling of toeleiding naar een baan of opleiding krijgen aangeboden.

Ook in België, waar tenuitvoerlegging van vrijheidsstraf buiten de penitentiaire inrichting onder elektronisch toezicht in 2000 landelijk is ingevoerd, wordt bijzondere aandacht gegeven aan sociale begeleiding en vormt de verplichting tot het hebben van een nuttige dagbesteding een voorwaarde voor deelname⁵.

2.5 Begeleiding van de thuissituatie is soms noodzakelijk

Een goede begeleiding van de thuissituatie is soms noodzakelijk. Thuisdetentie kan een zware belasting voor de veroordeelde en diens gezinsleden zijn. Met name de constante en langdurige aanwezigheid van de veroordeelde in het eigen huis kan al snel ongemak en spanningen veroorzaken. Dit geldt te meer als huisgenoten onder druk van de veroordeelde of ter behoud van de goede gezinsverhoudingen hebben ingestemd met de thuisdetentie. Daarenboven kan de veroordeelde zelf moeite hebben met de daginvulling⁶. Als het belang van begeleiding uit een voorlichtingsrapportage naar voren komt, zal begeleiding van de thuissituatie voor de veroordeelde en diens gezin daadwerkelijk beschikbaar moeten zijn. Goede begeleiding

⁵ K. Beyens e.a., *Elektronisch toezicht in België. Een schijnbaar penitentiair ontstoppingsmiddel, Panopticon, 2007 nr. 3, p. 21.*

⁶ *In de evaluatie van de pilot elektronische detentie wordt opgemerkt dat een vijfde van de veroordeelden tot elektronische detentie moeite heeft met de daginvulling. Zie Post e.a., Geboeid door de enkelband. Evaluatie pilot elektronische detentie, Nijmegen 2005, p. 62.*

beperkt of voorkomt spanningen en voorziet in praktische hulp, zoals het vinden van een geschikte daginvulling. Voorts biedt begeleiding de mogelijkheid de gezinssituatie tijdens de tenuitvoerlegging te volgen. Hiermee kunnen problematische situaties in het gezin vroegtijdig worden gesignaleerd en aangepakt (zie ook § 2.1).

Niet alleen de veroordeelde of diens gezin hebben belang bij begeleiding. Het biedt ook een aanvullende vorm van toezicht ter voorkoming van strafbare feiten en andere niet toegestane gedragingen⁷. Daarbij wordt opgemerkt dat de begeleiding de andere controlemiddelen niet kan vervangen. Ook mag controle nooit het doel zijn van de begeleiding.

2.6 Financiën: aansluiten bij bestaande uitkeringen

Het conceptwetsvoorstel maakt niet duidelijk of lopende uitkeringen, zoals een bijstandsuitkering of uitkeringen op grond van de Wia of de Ziektewet, tijdens de thuisdetentie worden voortgezet. Hierbij spreekt de Raad zich uit voor voortzetting van bestaande uitkeringen⁸. Bestaande regelingen bieden veroordeelden namelijk meer financiële continuïteit en zekerheid en betrokkenen ondervinden minder administratieve rompslomp⁹. De regeling voor deelnemers aan een penitentiair programma kan als voorbeeld dienen.

2.7 Combinatie met andere hoofdstraffen

Het conceptwetsvoorstel laat de combinatie van thuisdetentie met andere hoofdstraffen (geldboete, taakstraf, hechtenis en gevangenisstraf) toe. Onder bepaalde voorwaarden is dit naar het oordeel van de Raad gunstig. Activiteiten in het kader van een taakstraf vormen een ideaal middel om de periode van thuisdetentie inhoud te geven. Als de taakstraf wordt gebruikt om invulling te geven aan de thuisdetentie, is een combinatie van beide straffen daarom gunstig. De memorie van toelichting stelt echter dat gelijktijdige tenuitvoerlegging niet mogelijk is vanwege de beperkte gelegenheid om buitenshuis te verblijven. De Raad stelt voor om dit te heroverwegen. De Raad stemt in met de combinatie van thuisdetentie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, maar alleen indien de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gelijk is aan het voorarrest. Daarmee blijft een praktische regeling voor de rechtspleging behouden. In andere gevallen wordt een combinatie met vrijheidsbenemende hoofdstraffen afgeraden, vooral omdat de gunstige effecten van thuisdetentie daardoor verloren gaan.

De mogelijkheid om thuisdetentie ook voorwaardelijk op te leggen past in de systematiek van het Wetboek van Strafrecht. De hoofdstraf wordt door de voorwaardelijke variant vergelijkbaar met de andere hoofdstraffen. De Raad merkt terzijde op dat in de praktijk waarschijnlijk weinig gebruik van deze mogelijkheid zal worden gemaakt.

2.8 Geen elektronisch toezicht als bijzondere voorwaarde

Omdat het bestaande elektronisch toezicht in de uitvoering overeenkomt met de thuisdetentie, kan elektronisch toezicht niet worden gehandhaafd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling of schorsing van de voorlopige hechtenis. Een hoofdstraf kan immers niet tevens als bijzondere voorwaarde worden opgelegd¹⁰.

⁷ In zijn advies *Elektronische detentie van 7 oktober 2005* heeft de Raad ook gepleit voor meer begeleiding en controle.

⁸ In zijn advies *Elektronische detentie van 7 oktober 2005* adviseerde de Raad om de uitkering tijdens elektronische detentie voort te zetten.

⁹ Post e.a., *Geboeid door de enkelband. Evaluatie pilot elektronische detentie, Nijmegen 2005*, p. 62.

¹⁰ Zie ook J.P. Balkema, *Sancties*, 2005 afl. 6, p. 311.

Ook de elektronische detentie kan na de invoering van thuisdetentie niet langer worden toegepast. De huidige praktijk, waarin de administratie beslist over elektronische detentie, is strijdig met de keuzevrijheid van de rechter om al dan niet thuisdetentie op te leggen. De Raad gaat er daarom van uit dat de minister op grond van de toezegging in zijn brief aan de Tweede Kamer van 25 augustus 2005 de pilot elektronische detentie zal beëindigen¹¹.

2.9 Ook ter vervanging van de voorlopige hechtenis

Het wekt verbazing dat het conceptwetsvoorstel niet spreekt over thuisdetentie ter vervanging van de voorlopige hechtenis, want thuisdetentie vormt naar het oordeel van de Raad een goed alternatief hiervoor. Dit geldt te meer omdat elektronisch toezicht als bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis in de toekomst niet langer kan worden opgelegd (zie § 2.7). Daarbij is het opvallend dat in verschillende nieuwe lidstaten van de Europese Unie het huisarrest al als alternatief voor voorlopige hechtenis in de wetgeving is vastgelegd¹².

De Raad bepleit de invoering van thuisdetentie ter vervanging van de voorlopige hechtenis. Dit vereist dan wel een wettelijke basis. Indien de minister beslist om de thuisdetentie niet als alternatief voor de voorlopige hechtenis toe te laten, vraagt dit om een nadere toelichting bij het conceptwetsvoorstel.

2.10 Kanttekening bij thuisdetentie als alternatief voor vervangende hechtenis

De Raad onderschrijft het voorstel om thuisdetentie bij wijze van vervangende hechtenis mogelijk te maken. Thuisdetentie is echter minder zwaar dan het verblijf in een inrichting. De Raad waarschuwt er daarom voor dat thuisdetentie mogelijk een minder geschikt pressiemiddel is voor betaling van een geldboete of schadevergoedingsmaatregel. Daarbij wijst de Raad op zijn eerdere advies van 21 december 1999, inzake de conceptregeling inzake plaatsing en overplaatsing, waarin de Raad al aangaf dat vervangende hechtenis op grond van artikel 24c Sr noodzakelijkerwijze het karakter van een dwangmiddel heeft. De Raad vindt thuisdetentie daarom niet telkens een voor de hand liggend alternatief voor vervangende hechtenis.

2.11 Ziektekostenverzekering en toegang tot de zorg

Veroordeelden tot thuisdetentie vallen onder de verantwoordelijkheid van de DJI, maar zij kunnen logischerwijze geen gebruik maken van de zorgvoorzieningen in de penitentiaire inrichtingen. Het is daarom belangrijk dat de DJI erop toeziet dat de veroordeelden normaal verzekerd (kunnen) blijven voor ziektekosten, zodat de toegang tot de reguliere gezondheidszorg behouden blijft. Ook moeten de veroordeelden de premies voor de ziektekostenverzekering kunnen dragen en moeten zij voldoende gelegenheid krijgen om van zorgvoorzieningen gebruik te maken.

2.12 De rechtspositie is nog niet uitgewerkt

De rechtspositie van veroordeelden is niet uitgewerkt. Hierdoor ontbreekt rechtsbescherming tegen individuele beslissingen jegens de veroordeelde. Dit betreft ieder geval de beslissingen van de minister over het verlaten van de woning bij bijzondere omstandigheden en de beslissingen over wijziging van de plaats

¹¹ Zie kamerstukken II 29 800 VI, nr. 167.

¹² Onderzoek naar alternatieven voor voorlopige hechtenis in de tien nieuwe lidstaten van de Europese Unie laat zien dat in vier nieuwe lidstaten (Hongarije, Letland, Litouwen en Slovenië) het huisarrest als alternatief voor voorlopige hechtenis is geformaliseerd. Zie Commission staff working document, SEC(2006) 1079.

waar de straf ten uitvoer wordt gelegd. De rechtsbescherming dient zich uiteraard niet tot deze voorbeelden te beperken. De Raad geeft de voorkeur aan rechtsbescherming in de vorm van een beklag- en/of beroepsregeling.

2.13 Onduidelijkheid over het verlaten van de woning, verlof en strafonderbreking

Het is niet duidelijk op grond van welke bijzondere omstandigheden een veroordeelde diens huis langer dan twee uur per dag mag verlaten. Mag een veroordeelde bijvoorbeeld een bruiloft of een begrafenis van een familielid bijwonen? Maar ook de gevolgen van bijvoorbeeld ziekte of een ziekenhuisopname zijn niet bekend. Is het de bedoeling dat de thuisdetentie wordt voortgezet tijdens ziekte, ook als de veroordeelde ernstig ziek is? Als dit niet zo is, onder welke voorwaarden wordt thuisdetentie dan onderbroken?

Het is van belang om meer duidelijkheid te geven over de regeling inzake het verlaten van de woning. Het is onvoldoende slechts te bepalen dat de minister in bijzondere gevallen beslist. Voor een uitwerking van de regeling kan aansluiting worden gezocht bij de regels omtrent strafonderbreking en verlof, zoals vastgelegd in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

2.14 De bevoegdheid tot binnentreden is onvoldoende uitgewerkt

De memorie van toelichting geeft een summiere toelichting bij de bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de rechthebbende. Een aantal punten bij deze bevoegdheid is nog niet duidelijk uitgewerkt. Het betreft:

- het doel van het binnentreden. De memorie van toelichting geeft slechts aan dat het betreden van de woning noodzakelijk is voor controle op de aan thuisdetentie verbonden verplichtingen, alsmede op activiteiten die daarmee onverenigbaar zijn. Nadere invulling van het begrip toezicht ontbreekt. Hierdoor kan de noodzaak voor het verlenen van een machtiging tot binnentreden niet goed worden getoetst;
- de proportionaliteit. De bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming is gebonden aan de eis van proportionaliteit. Dit betekent dat binnentreden alleen is toegestaan als dat strikt noodzakelijk is voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van de thuisdetentie. Dit moet nadrukkelijk in de memorie van toelichting tot uitdrukking komen. Bovendien is het van belang dat de memorie van toelichting duidelijker aangeeft dat de bevoegdheid tot binnentreden geen andere bevoegdheden, zoals doorzoeking van de woning, omvat. Zie hierover ook de bijlage, artikel 22b, lid 6 Sr;
- de kring van functionarissen met bevoegdheid tot het afgeven van een machtiging. De bevoegdheid tot het afgeven van een machtiging tot binnentreden volgt uit de Algemene wet op het binnentreden (Awbi) en niet uit artikel 22b, lid 6 Sr. Op grond van de Awbi zijn ook de hulpofficier van justitie en de advocaat-generaal bevoegd tot het afgeven van een machtiging. Hierdoor is het onduidelijk wat met artikel 22b, lid 6 Sr., dat uitsluitend spreekt over de officier van justitie (o.v.j.), wordt bedoeld. Daarbij wijst de Raad er op dat de o.v.j. ook bevoegdheden aan de parketsecretaris kan delegeren;
- de duur van een machtiging tot binnentreden. Een machtiging tot binnentreden is overeenkomstig artikel 6 lid 2 Awbi beperkt van kracht¹³. Per geval is dus een afzonderlijke machtiging vereist. De memorie van toelichting dient dit expliciet te vermelden;
- de toestemming van een verdachte. Een verdachte mag niet voorafgaand aan de eis of veroordeling tot thuisdetentie worden gevraagd om in te stemmen met een onbeperkt recht tot het betreden van diens

¹³ Een machtiging tot binnentreden blijft tot ten hoogste de derde dag na die waarop zij is gegeven van kracht.

woning. Een dergelijke voorwaarde is in strijd zijn met de strikte toepassing van de bevoegdheid tot binnenbetreden, zoals die in de Awbi tot uitdrukking komt. De memorie van toelichting dient nadrukkelijk aan te geven dat toestemming tot het betreden van een woning nooit als voorwaarde voorafgaand aan een veroordeling mag worden gesteld.

2.15 Thuisdetentie is vrijheidsbeneming

De memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel geeft aan dat thuisdetentie het karakter heeft van vrijheidsbeneming. Hiertoe concludeert de minister na een vergelijking van thuisdetentie met plaatsing in een penitentiaire inrichting. Hieruit volgt impliciet dat thuisdetentie niet wordt gezien als vorm van vrijheidsbeperking. Het is van belang dat de memorie van toelichting geen twijfel over dit onderscheid laat bestaan. De aard van de straf heeft immers gevolgen voor de toepassing van verschillende wettelijke bepalingen, zoals artikel 359, lid 6 Sv of de bevoegdheid tot het opleggen van strafbeschikkingen in het kader van de wet OM-afdoening.

2.16 Uitvoering van de thuisdetentie: de ingangsdatum, de minimumstraf en een aaneengesloten tenuitvoerlegging

Enkele praktische punten bij de uitvoering van thuisdetentie zijn niet duidelijk. Het betreft:

- De aanvang van de straf. Het is nog niet duidelijk door wie en op grond van welke criteria wordt beslist over de aanvang van de tenuitvoerlegging.
- Het minimum van de nieuwe sanctie. Het is praktisch gezien niet goed voor te stellen dat de thuisdetentie slecht één of enkele dagen duurt. Ook gelet op het punitieve karakter van thuisdetentie lijkt een minimum van enkele dagen noodzakelijk. De Raad stelt een minimumduur van één week voor.
- Een aangesloten tenuitvoerlegging. Het lijkt de bedoeling dat thuisdetentie aaneengesloten ten uitvoer wordt gelegd. Het heeft dan de voorkeur om dit expliciet in het conceptwetsvoorstel te vermelden.

2.17 Bijstellen van de verwachting

De minister gaat ervan uit dat de rechter na de introductie van thuisdetentie minder vaak een korte vrijheidsstraf zal opleggen. Hierbij merkt de Raad op dat de korte vrijheidsstraf relatief vaak wordt opgelegd ingeval de verdachte niet ter zitting verschijnt, zodat de rechter onvoldoende gelegenheid heeft om verdachte's geschiktheid voor het uitvoeren van een taakstraf te beoordelen. Voor thuisdetentie geldt eveneens dat de rechter de verdachte en zijn omstandigheden op geschiktheid voor deze straf moet kunnen beoordelen. Thuisdetentie zal daarom niet in alle gevallen de korte vrijheidsstraf kunnen vervangen. Maar ook het verlies van werk als gevolg van een veroordeling tot thuisdetentie leidt waarschijnlijk tot terughoudendheid bij de rechterlijke macht. De rechter zal hierdoor geneigd zijn om een minder ingrijpende sanctie op te leggen. Bovendien heeft het uitsluiten van werk, opleidingen en gedragsinterventies tot gevolg dat thuisdetentie zich enerzijds niet gunstig onderscheidt van de reguliere detentie, want veroordeelden verliezen alsnog hun baan. Anderzijds biedt thuisdetentie geen mogelijkheden om aan een verbetering te werken, terwijl een taakstraf of een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden die mogelijkheden wel biedt.

Gelet op het voorgaande is de verwachting dat tot maximaal 700 detentiejaren per jaar bespaard kunnen worden erg optimistisch. Daarbij wijst de Raad op de achterblijvende resultaten bij het elektronische toezicht¹⁴. Het lijkt verstandig om de oorzaken daarvan beter te onderzoeken, voordat wordt uitgegaan van een al te optimistisch beeld van het effect op de detentiecapaciteit.

Terzijde wordt hier nog opgemerkt dat er momenteel veeleer sprake is van leegstand dan van een capaciteitsgebrek in het gevangeniswezen. Ook dit is van invloed op de behoefte en bereidheid om thuisdetentie op te leggen.

¹⁴ B. Post e.a., Geboeid door de enkelband. Evaluatie pilot elektronische detentie, Nijmegen 2005.

3. Conclusies

Aan de ene kant stemt de Raad op hoofdlijnen in met introductie van de nieuwe hoofdstraf. De Raad vindt het vooral gunstig dat de thuisdetentie niet de nadelige gevolgen heeft van een reguliere detentie, zoals het verlies van partner of woning, of de kans op het opbouwen van een crimineel netwerk. Aan de andere kant is de Raad van mening dat de beperkte effectiviteit van straffen ook bij de thuisdetentie nog niet voldoende wordt aangepakt. Een 'kale' tenuitvoerlegging als vast uitgangspunt wordt in ieder geval afgeraden. Tijdens thuisdetentie dienen, waar nodig, mogelijkheden te worden geboden voor begeleiding, deelname aan het arbeidsproces en het volgen van een opleiding, cursussen en gedragsinterventies.

De Raad gaat ervan uit dat thuisdetentie kan bijdragen aan vermindering van de druk op de capaciteit van de penitentiaire inrichtingen. Wel merkt de Raad op dat de verwachtingen hieromtrent moeten worden afgezwakt. Tot slot, het conceptwetsvoorstel is op verschillende punten nog onduidelijk. De strafdoelen, het verlaten van de woning, het inkomen tijdens thuisdetentie en de bevoegdheid tot het binnentreden moeten nader worden uitgewerkt.

4. Aanbevelingen

De Raad beveelt aan:

- bied veroordeelden met een opleiding of baan de mogelijkheid om aan onderwijs of het arbeidsproces te blijven deelnemen;
- sta tijdens de tenuitvoerlegging van thuisdetentie ook inhoudelijke activiteiten toe, zoals gedragsinterventies en hulpverlening;
- maak het mogelijk om thuisdetentie met een taakstraf te combineren. Taakstraffen zijn een ideaal middel om een zinvolle daginvulling aan te bieden;
- bied de veroordeelden begeleiding, zodat spanningen tijdens de tenuitvoerlegging kunnen worden voorkomen of gereduceerd;
- evalueer na ommekomst van één à twee jaar de gevolgen van thuisdetentie voor de gezinssituatie;
- sta een combinatie met andere vrijheidsbenemende hoofdstraffen uitsluitend toe als de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gelijk is aan het voorarrest;
- maak thuisdetentie door wetwijziging mogelijk ter vervanging van de voorlopige hechtenis;
- zorg, in overleg met de reclasseringsorganisaties, voor voldoende capaciteit en middelen voor het uitbrengen van voorlichtingsrapportages;
- verplicht het openbaar ministerie of de rechter tot het opvragen van een rapportage inzake de thuissituatie;
- bied meer duidelijkheid over het al dan niet voortzetten van bestaande sociale uitkeringen tijdens de thuisdetentie.
- zie erop toe dat veroordeelden zijn verzekerd voor ziektekosten op grond van een reguliere ziektekostenverzekering. Zorg ook dat zij de premies kunnen dragen en dat er voldoende gelegenheid is om van de zorgvoorzieningen gebruik te maken.
- voorzie in een regeling inzake het verlaten van het huis, zoals bij de vrijheidsstraf in geval van verlof en strafonderbreking;
- bied adequate rechtsbescherming tegen beslissingen namens de minister, bij voorkeur in de vorm van een beklag- en/of beroepsregeling;
- werk de positionering van thuisdetentie in het strafrechtstelsel uit met principiële overwegingen over de strafdoelen;
- werk de machtiging tot het binnentreden beter uit. Geef daarbij aan wat met toezicht wordt bedoeld en benadruk dat de bevoegdheid tot binnentreden wordt beperkt door de eis van proportionaliteit. Geef bovendien aan dat de machtiging tot binnentreden geen doorlopende machtiging is en dat de machtiging niet als voorwaarde bij de eis of oplegging van thuisdetentie mag worden gesteld;
- leg nadrukkelijk in de memorie van toelichting vast dat thuisdetentie een vrijheidsbenemende straf is. Dit heeft consequenties voor verschillende wettelijke bepalingen;
- voorzie in nadere bepalingen omtrent het moment van aanvang van de thuisdetentie, de minimumduur van de thuisdetentie en de aaneengesloten tenuitvoerlegging daarvan.

Bronvermelding

Balkema, J.P., Een nieuwe hoofdstraf, *Sancties*, 2005 afl. 6, p. 309-312.

Beyens, K., R. Bas en D. Kaminski, Elektronisch toezicht in België. Een schijnbaar penitentiair ontstoppingsmiddel, *Panopticon*, 2007 nr. 3.

Commission of the European communities, *Commission staff working document: impact assessment*, SEC(2006)1079, Brussel, 29 augustus 2006.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 28600 VI, nr. 8.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 29800 VI, nr. 167.

Kelk, C., Het huisarrest als nieuw beoogde hoofdstraf, *Delikt & Delinkwent*, december 2005 (78), p. 1112-1129.

Mevis, P.A.M., Herziening van binnentredingsbepalingen, *Delikt & Delinkwent*, 1993 23, p.123-147.

Post, B., Tielemans L., Woldringh C., *Geboeid door de enkelband. Evaluatie pilot elektronische detentie*, Nijmegen 2005.

RSJ, *Advies Elektronische detentie*, Den Haag, 7 oktober 2005.

RSJ, *Advies conceptregelingen plaatsing/overplaatsing e.a.*, Den Haag, 21 december 1999.

Bijlage: Opmerkingen bij het nieuwe artikel 22b Sr

Artikel 22b, lid 1 Sr

Artikel 22b, lid 1 Sr beschrijft de wijze waarop aanwezigheid van de veroordeelde op de plaats van de thuisdetentie wordt gecontroleerd, in dit geval met elektronisch toezicht. Een dergelijke nauwkeurige uitwerking van een sanctie is nieuw in het Wetboek van Strafrecht. Dit heeft tot gevolg dat het conceptwetsvoorstel weinig ruimte geeft aan de uitvoeringspraktijk. Het is beter als de wettekst bepaalt dat controle op de thuisdetentie in de regel, maar niet noodzakelijk, elektronisch plaatsvindt. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij uitzondering de aanwezigheid op een andere wijze te controleren. Daarnaast komt dan beter tot uitdrukking dat de sanctie zich in de eerste plaats kenmerkt door vrijheidsbeneming op één bepaalde plaats.

Artikel 22b, lid 3 Sr

De memorie van toelichting geeft aan dat de veroordeelde vrij is om te doen wat hij wenselijk acht in de twee uur waarin hij zijn huis mag verlaten. In deze zinsnede leest de Raad impliciet dat de veroordeelde de tijdstippen van de vrije uren mag kiezen. Nu dit nog niet duidelijk is, verdient het aanbeveling om de keuzevrijheid van de veroordeelde nadrukkelijk in de wettekst vast te leggen.

Artikel 22b, lid 6 Sr

Omdat thuisdetentie ook op andere plaatsen dan de eigen woning van een veroordeelde wordt ten uitvoer gelegd, is soms toestemming van iemand anders dan de veroordeelde vereist voor het binnentreden. Het is daarom beter om te spreken over toestemming van de ‘rechthebbende’.

Voorzover artikel 22b, lid 6 Sr duidelijk moet uitdrukken dat het ook de bevoegdheid tot het betreden van een woning omvat, wordt voorgesteld om na ‘zijn belast met de tenuitvoerlegging van thuisdetentie’ het daarop volgende zinsdeel te vervangen door: ‘zijn bevoegd elke plaats waar thuisdetentie ten uitvoer wordt gelegd, inclusief woningen, zonder toestemming van de rechthebbende te betreden’. De bewoordingen sluiten hierdoor beter aan bij de gangbare terminologie in de Awbi.

De bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming moet proportioneel worden toegepast. Om dit beter tot uitdrukking te brengen, wordt voorgesteld om het woord ‘strikt’ toe te voegen na ‘indien dit’. De formulering sluit dan meer aan bij de terminologie van het Wetboek van Strafvordering, waar het de dwangmiddelen betreft. Daarnaast sluit het beter aan bij de strekking van de Wet wijziging binnentredingsbepalingen, waarin de wetgever heeft bedoeld om de bevoegdheden tot binnentreden strikt te formuleren¹⁵.

Artikel 22b, lid 7 Sr

Bij lid 7 van het nieuwe artikel 22b Sr rijst de vraag of een veroordeelde ook voorafgaand aan de tenuitvoerlegging kan worden verplicht om ter controle op het gebruik van gedragsbeïnvloedende middelen

¹⁵ P.A.M. Mevis, DD 1993, p. 129 ev.

urine af te staan. Momenteel sluit de terminologie niet uit dat justitiabelen direct na de veroordeling, maar nog voorafgaand aan de tenuitvoerlegging, deze verplichting krijgen opgelegd.

Het opleggen van de verplichting tot het afstaan van urine is een verregaande bevoegdheid. De Raad acht het niet juist dat artikel 22b, lid 7 Sr ook de mogelijkheid biedt om deze bevoegdheid voorafgaand aan de tenuitvoerlegging uit te oefenen.