



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
de heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon : mr.dr.s. M.A.T. Kuijs, drs. D.B. Kempers
Doorkiesnummer : 070-3619354, 070-3619351
E-mail : m.a.t.kuijs@minvenj.nl, d.b.kempers@minvenj.nl
Datum : 16 juni 2014
Ons kenmerk : RSJ/101/2179/2014/MK/CK
Onderwerp : Advies Ontwerpbesluit tot wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 9 mei 2014 heeft u de Raad verzocht te adviseren over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur betreffende de wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid (hierna: het ontwerpbesluit). U heeft aangegeven het advies van de Raad uiterlijk 16 juni te willen ontvangen. De Raad constateert dat de adviestermijn wederom beduidend korter is dan de afgesproken termijn van acht weken, zonder dat is aangegeven welke dringende reden hieraan ten grondslag ligt. De Raad benadrukt het belang van de afgesproken termijn in verband met de voor een adequate advisering noodzakelijke termijn van beraad door de leden en voor het concipiëren van het advies. Hierbij ontvangt u het advies van de Raad.

Samenvatting

In het ontwerpbesluit wordt de uitvoering van het wetsvoorstel elektronische detentie uitgewerkt. De Raad maakt hierbij de volgende kanttekeningen:

- Een relatief kleine groep gedetineerden zal naar verwachting in aanmerking komen voor elektronische detentie. Dit knelt vooral omdat de invoering van elektronische detentie is gekoppeld aan de afschaffing van detentiefasering. Dat betekent dat een grote groep gedetineerden zonder goede voorbereiding terugkeert in de samenleving.
- Met betrekking tot de invulling van de elektronische detentie is onvoldoende uitgewerkt hoe deze zal bijdragen aan de resocialisatie.

Inleiding

Het ontwerpbesluit bevat de uitwerking van het wetsvoorstel elektronische detentie.¹ Dit wetsvoorstel, dat ziet op de herijking van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie, moet nog door de Eerste Kamer worden behandeld. Daarmee wordt het ontwerpbesluit met lagere regelgeving in consultatie gebracht vooruitlopend op instemming van de Eerste Kamer. De Raad heeft begrepen dat deze planning verband houdt met de wens zo snel mogelijk te kunnen starten met de invoering van elektronische detentie met het oog op het daarvan verwachte bezuinigingseffect.²

¹ Kamerstukken I 2013/2014, 33 745, A.

² Kamerstukken II 2013/2014, 33 745, nr. 9.

Samenhang met het wetsvoorstel en eerdere adviezen van de Raad

Het wetsvoorstel elektronische detentie hangt samen met een herijking van de tenuitvoerlegging van het sanctiestelsel. Kern van het wetsvoorstel is het vervangen van het huidige systeem van detentiefasering door een systeem van elektronische detentie. Dit systeem behelst de mogelijkheid om het laatste deel van de gevangenisstraf ten uitvoer te leggen als elektronische detentie.³ Blijkens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt hiermee beoogd de verantwoordelijkheid van gedetineerden voor hun resocialisatie te vergroten (om in aanmerking te komen voor elektronische detentie moet de gedetineerde aan een aantal criteria voldoen) en tevens een bijdrage te leveren aan de bezuinigingstaakstelling.⁴ Over deze wetswijziging alsmede over detentiefasering in het algemeen heeft de Raad eerder geadviseerd.⁵

Zoals in de eerdere adviezen is aangegeven, staat de Raad positief ten opzichte van het gebruik van elektronische detentie, mits daarbij voldoende resocialisatie-activiteiten worden aangeboden. In hoeverre in dat laatste wordt voorzien, blijkt voor de Raad onvoldoende uit het wetsvoorstel. Tegelijkertijd heeft de Raad bezwaar tegen het afschaffen van de detentiefasering. Hierdoor vervalt voor gedetineerden die niet in aanmerking komen voor elektronische detentie de mogelijkheid van geleidelijke terugkeer in de samenleving, waardoor zij volgens de Raad onvoldoende voorbereid in de samenleving zullen terugkeren. Voor uitgebreide toelichting op deze standpunten verwijst de Raad naar genoemde adviezen.

Conform artikel 4 lid 5 van het wetsvoorstel elektronische detentie worden in het voorliggende ontwerpbesluit nadere regels gesteld over de toepassing van elektronische detentie.

Het ontwerpbesluit ziet op wijziging van de Penitentiare maatregel (Pm) en het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid. Ook wordt de Pm aangepast in verband met het afschaffen van het regime van algehele gemeenschap.

In dit advies gaat de Raad in op de in het ontwerpbesluit uitgewerkte uitvoeringsaspecten. Daarbij worden de eerder geformuleerde bezwaren tegen het wetsvoorstel niet herhaald, maar slechts kort hernomen voor zover van direct belang voor de uitwerking. Dit laat echter onverlet dat deze bezwaren voor de Raad blijven bestaan. Dat geldt evenzeer voor het afschaffen van het regime van algehele gemeenschap.⁶

Commentaar van de Raad

Het commentaar van de Raad wordt hieronder als volgt uitgewerkt:

1. commentaar op hoofdlijnen
2. artikelsgewijs commentaar
3. overige opmerkingen

Ad 1 Commentaar van de Raad op hoofdlijnen

Het aantal gedetineerden dat voor elektronische detentie in aanmerking komt

De criteria om in aanmerking te komen voor elektronische detentie zijn zodanig dat volgens de Raad uiteindelijk slechts een minderheid van de gedetineerden hieraan zal kunnen voldoen. Alleen al het feit dat de opgelegde straf minimaal zes maanden moet bedragen, maakt dat het gros van de gedetineerden niet in aanmerking komt voor elektronische detentie. Uit cijfers over 2012 blijkt dat van de ongeveer 40.000 gedetineerden die jaarlijks uitstromen uit het gevangeniswezen, ruim 80% een straf heeft van korter dan zes maanden. Daarmee zouden op jaarbasis ongeveer 6.000 gedetineerden eventueel in aanmerking kunnen komen voor elektronische detentie.⁷ Daarvan valt een deel af op grond van de uitsluitingscriteria. Anderen zullen niet kunnen voldoen aan de in het ontwerpbesluit genoemde voorwaarden, waardoor uiteindelijk slechts een relatief kleine minderheid van de gedetineerden zal kunnen deelnemen aan elektronische detentie (dit punt wordt in onderstaande uitgewerkt onder de artikelsgewijze opmerkingen). Dit betekent dat een groot aantal gedetineerden terugkeert in de samenleving zonder een goede voorbereiding. Voor deze groep verschromen bovendien de resocialisatiemogelijkheden binnen de inrichting door het afschaffen van het regime

3 "Gedetineerden die zijn veroordeeld tot gevangenisstraf of hechtenis van zes maanden of meer en ten aanzien van wie gebleken is van goed gedrag kunnen in de gelegenheid worden gesteld tot deelname aan elektronische detentie direct voorafgaand aan de datum van invrijheidstelling, indien van de straf ten minste de helft is ondergaan dan wel, in het geval dat de veroordeling nog niet onherroepelijk is, betrokkene een tijd in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht waarvan de duur ten minste gelijk is aan de helft van de opgelegde straf". Artikel 4 lid 2 van de Penitentiare beginselenwet zoals geformuleerd in het wetsvoorstel elektronische detentie (Kamerstukken I 2013/2014, 33 745, A).

4 Kamerstukken II 2013/2014, 33745, nr.3.

5 RSJ, Adviezen Wetsvoorstel elektronische detentie, 2 mei 2013 en Detentiefasering, 10 februari 2012. Over elektronische detentie als alternatief voor de gevangenisstraf is in 2009 geadviseerd: RSJ, Advies Thuisdetentie in de herhaling, 29 september 2009.

6 Zie RSJ, Advies Wijziging RSPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen, 14 augustus 2013.

7 Gevangeniswezen in getal 2008- 2012, DJI, mei 2013.

van algehele gemeenschap (artikel I ontwerpbesluit).⁸ Het wegvallen van voldoende resocialisatiemogelijkheden voor alle gedetineerden acht de Raad ongewenst voor betrokkenen en de samenleving, onder andere in verband met het risico van recidive. Zoals reeds aangegeven in het advies over het wetsvoorstel elektronische detentie, leidt dit volgens de Raad bovendien tot rechtsongelijkheid en onevenwichtigheid in het sanctiestelsel.⁹

De Raad vraagt zich af of de beoogde bezuinigingen - naar de Raad begrijpt één van de belangrijkste argumenten voor de invoering van elektronische detentie - kunnen worden behaald als slechts een betrekkelijk kleine minderheid van de gedetineerden hiervoor in aanmerking komt.

De invulling van elektronische detentie

Een van de criteria om in aanmerking te komen voor elektronische detentie is dat de gedetineerde beschikt over een zinvolle dagbesteding in de zin van opleiding of werk. De Raad onderschrijft het belang hiervan in verband met de resocialisatie, maar ziet in het ontwerpbesluit onvoldoende uitgewerkt hoe hierin wordt voorzien. Duidelijk is dat de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde hierbij het uitgangspunt vormt. Daarbij merkt de Raad ten eerste op dat het regelen van een dagbesteding vanuit de inrichting wordt bemoeilijkt door het wegvallen van het algemeen verlot. Er dient echter in ieder geval voldoende gelegenheid te zijn voor voorbereidende bezoeken van de gedetineerde aan werkgever, school of sociale werkplaats. Niet duidelijk is hoe hierin wordt voorzien.

Ten tweede dient voldoende ondersteuning te worden geboden aan gedetineerden die niet in staat zijn een zinvolle dagbesteding zelfstandig te regelen, vergelijkbaar met de wijze waarop dit nu gebeurt in het kader van de penitentiaire programma's. Het model van verschillende varianten van elektronische detentie zoals geschetst in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel biedt daarvoor volgens de Raad een bruikbaar kader. Kern hiervan is dat wordt uitgegaan van de verschillende mate van zelfredzaamheid van gedetineerden. Met betrekking tot de uitwerking wordt daarom gedacht aan drie varianten van elektronische detentie met een oplopende mate van toezicht en controle.¹⁰

De Raad acht het een gemis dat dit aspect van de uitwerking niet is opgenomen in het ontwerpbesluit.

Met betrekking tot de invulling van de elektronische detentie constateert de Raad dat in het ontwerpbesluit slechts wordt ingegaan op de genoemde 26 uur zinvolle dagbesteding en niet op de uren daarbuiten. Genoemde dagbesteding vormt naar het oordeel van de Raad weliswaar een belangrijke basis, maar is vanuit het oogpunt van resocialisatie onvoldoende. Voor een volwaardige resocialisatie is tevens vereist dat de gedetineerde geleidelijk kan wennen aan deelname aan het maatschappelijk leven buiten de genoemde 26 uur dagbesteding (die veelal zullen worden doorgebracht in een gecontroleerde setting van (sociale) werkplaats, opleiding of opvang).

Met betrekking tot het reclasseringstoezicht merkt de Raad ten slotte op dat in het ontwerpbesluit uitsluitend wordt ingegaan op het controlerende aspect daarvan, en niet op het begeleidende aspect, te weten de justitiabele motiveren tot goed gedrag.

De Raad beveelt aan om de invulling van elektronische detentie op bovengenoemde punten nader uit te werken. Op een aantal van deze punten doet de Raad in onderstaande reeds concrete aanbevelingen.

Ad 2 Artikelsgewijs commentaar bij de wijziging van de Penitentiaire maatregel

Hieronder geeft de Raad aan welke opmerkingen hij heeft bij de artikelen 4 t/m 10 van het voorgestelde hoofdstuk 3 Pm waarin nadere regels worden gesteld voor de toepassing van elektronische detentie.

- *Artikel 4 Pm: gedetineerden die zijn uitgesloten van deelname aan elektronische detentie*

In dit artikel is opgenomen welke categorieën justitiabelen niet in aanmerking komen voor de toepassing van elektronische detentie. Zoals hierboven en in eerdere adviezen is aangegeven, is de Raad van mening dat te veel gedetineerden worden uitgesloten van

⁸ Zie ook RSJ, Advies Wijziging RSPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen, 14 augustus 2013.

⁹ In het RSJ-advies van 2 mei 2013 over het wetsvoorstel elektronische detentie wordt onder meer toegelicht dat de voorwaarden voor deelname aan elektronische detentie zodanig zijn dat bijvoorbeeld kwetsbare gedetineerden en langgestraften hieraan vaak niet zullen voldoen.

¹⁰ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2013/2014, 33745, nr.3, p. 10.

elektronische detentie. Mede in dat kader heeft de Raad de volgende opmerkingen bij artikel 4 Pm:

- In sub c is bepaald dat gedetineerden die zullen worden uitgeleverd of overgeleverd niet in aanmerking komen voor de toepassing van elektronische detentie. De Raad verstaat de formulering "zullen worden uitgeleverd of overgeleverd" zo dat deze slaat op gedetineerden waarvan voldoende vaststaat dat zij zullen worden uitgeleverd of overgeleverd.
- In sub e is bepaald dat gedetineerden ten aanzien van wie een verhoogd, hoog of extreem risicoprofiel is vastgesteld, niet in aanmerking komen voor de toepassing van elektronische detentie. In de toelichting bij dit onderdeel wordt opgemerkt dat van deelname aan elektronische detentie pas sprake zal kunnen zijn, nadat het risicoprofiel is geherwaardeerd naar een minder hoog risicoprofiel (profiel standaard). De Raad beveelt aan hieraan toe te voegen voor wat betreft het verhoogd risicoprofiel, dat er altijd een nieuwe waardering van het risicoprofiel plaatsvindt op het moment dat elektronische detentie aan de orde kan zijn.
- In dit verband wijst de Raad er ook op dat plaatsing op de lijst "Gedetineerden met Vlucht- en maatschappelijk risico" (de GVM-lijst), zoals bij deze drie risicoprofielen aan de orde is, aanzienlijke consequenties heeft voor de gedetineerde nu hij hierdoor (o.a.) niet in aanmerking komt voor elektronische detentie. Dit klemt des te meer aangezien er geen beklag en beroep openstaat tegen plaatsing op de GVM-lijst. De Raad beveelt met klem aan om een rechtsgang open te stellen voor gedetineerden die op de GVM-lijst worden geplaatst.
- Daarnaast geeft de Raad in overweging om gedetineerden met een verhoogd risicoprofiel waarbij een nieuwe waardering niet leidt tot opheffing van het verhoogd risicoprofiel en verwijdering van de GVM-lijst, niet bij voorbaat uit te sluiten, maar per geval te bekijken of deelname aan elektronische detentie verantwoord is.¹¹
- In sub f is bepaald dat gedetineerden die 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, zijn uitgesloten van deelname aan elektronische detentie. De Raad acht het niet zuiver de medewerking aan een DNA-onderzoek te koppelen aan het toepassen van elektronische detentie en daarmee op een indirecte manier medewerking aan het DNA-onderzoek af te dwingen. Omdat deze bepaling oneigenlijk gebruik van het DNA-onderzoek in de hand kan werken, beveelt de Raad aan om sub f van artikel 4 Pm te laten vervallen.
- In sub g is opgenomen dat gedetineerden bij wie sprake is van een ernstige psychosociale of psychiatrische stoornis dan wel ernstige verslavingsproblematiek, niet in aanmerking komen voor deelname aan elektronische detentie. In de toelichting bij dit onderdeel wordt opgemerkt dat de kwalificatie "ernstig" niet meebrengt dat iedere gedetineerde met een stoornis of verslavingsproblematiek is uitgesloten van deelname aan elektronische detentie. De Raad onderschrijft dit en vindt het van belang dat deze nuancering ook in de tekst van het besluit wordt opgenomen. Daarom beveelt de Raad aan om aan sub g toe te voegen "en voor zover deze een belemmering vormt voor de toepassing van elektronische detentie".

• *Artikel 5 Pm: voordracht door de directeur*

In lid 1 is vastgelegd dat de directeur, indien hij dat verantwoord acht, een gedetineerde voordraagt aan de minister ten behoeve van deelname aan elektronische detentie. Het initiatief tot voordracht voor deelname aan elektronische detentie ligt daarmee bij de directeur. De Raad is echter van mening dat het uitgangspunt zou moeten zijn: "voordracht voor deelname, tenzij er sprake is van een contra-indicatie op grond van deze regeling" in plaats van "nee, tenzij de directeur het verantwoord acht". De Raad beveelt aan dat lid 1 van artikel 5 wordt geformuleerd op basis van het principe "voordracht voor deelname, tenzij...". Met het afschaffen van de detentiefasering, een ontwikkeling die de Raad ongewenst acht zoals hierboven aangegeven, is dit des te meer van belang. Immers, elektronische detentie is dan naast de voorwaardelijke invrijheidstelling (vi) de enig overgebleven manier om gedetineerden te laten wennen aan het leven in de vrije maatschappij. Indien het uitgangspunt blijft "nee, tenzij..." dan merkt de Raad op dat hij het criterium voor voordracht aan de minister – "indien de directeur dit verantwoord acht"-vaag vindt en beveelt hij aan tenminste te concretiseren in welke gevallen voordracht voor elektronische detentie niet verantwoord wordt geacht.

¹¹ De Raad verwijst in dit verband ook naar zijn advies *Beleid gedetineerden met vlucht-/maatschappelijk risico*, RSJ, 27 april 2009.

- *Artikel 6 Pm: aspecten die betrokken worden bij de beslissing van de minister*

In dit artikel worden vijf aspecten genoemd die in ieder geval worden betrokken bij de beslissing van de minister ten aanzien van de vraag of een gedetineerde wel of niet deel mag nemen aan elektronische detentie. De Raad mist hierbij het aspect dat deelname aan elektronische detentie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de resocialisatie. De Raad benadrukt dat voorkomen moet worden dat deelname aan elektronische detentie uitsluitend een beloning is voor getoond goed gedrag in de inrichting. De toelichting bij sub b, namelijk dat met "de beoordeling van het gedrag van de gedetineerde op basis van de door Onze Minister gestelde regels" wordt bedoeld de regels met betrekking tot promoveren en degraderen, geeft de Raad de indruk dat dit het geval is. De Raad beveelt aan om ook de mate waarin deelname aan elektronische detentie kan bijdragen aan de resocialisatie te betrekken bij de beslissing of een gedetineerde in aanmerking komt voor elektronische detentie en dit aspect op te nemen in artikel 6 Pm.

Uit de formulering "in ieder geval" maakt de Raad op dat de opsomming niet uitputtend is en dat nog meer aspecten kunnen worden betrokken bij de beslissing van de minister dan die genoemd worden in artikel 6 Pm. Met het oog op de transparantie van de beslissing en de rechtszekerheid voor de gedetineerde, beveelt de Raad aan een limitatieve opsomming te geven van aspecten die worden betrokken bij de beslissing.

Een aantal van de aspecten die worden genoemd in sub a (de aard, zwaarte en achtergronden van het gepleegde delict), sub b (de beoordeling van het gedrag van de gedetineerde op basis van de door Onze Minister gestelde regels) en sub d (de belangen van slachtoffers en nabestaanden) zijn naar de mening van de Raad te algemeen geformuleerd. Deze criteria laten te veel ruimte voor invulling en interpretatie. De Raad beveelt aan de criteria in artikel 6 concreter te formuleren om te voorkomen dat de afweging per individueel geval vaak in de bezwaar- en beroepsprocedure zal gaan plaatsvinden.

Voor wat betreft sub d gaat de Raad er van uit dat met slachtoffers en nabestaanden wordt bedoeld de slachtoffers en nabestaanden in een concrete strafzaak, en niet in het algemeen.

- *Artikel 7 Pm: voorwaarden verbonden aan deelname*

In dit artikel worden de voorwaarden opgesomd die een gedetineerde in ieder geval dient na te leven om deel te mogen (blijven) nemen aan elektronische detentie.

In lid 1 is opgenomen dat de minister alleen een beslissing neemt indien de gedetineerde zich bereid heeft verklaard de aan de elektronische detentie verbonden voorwaarden na te leven. In de nota van toelichting is opgenomen dat aan de gedetineerde zal worden gevraagd een schriftelijke bereidverklaring te ondertekenen. De Raad onderstreept het belang hiervan en beveelt daarom aan dit niet alleen in de nota van toelichting maar ook in het besluit zelf op te nemen.

In lid 2 worden de voorwaarden genoemd voor deelname aan elektronische detentie. Sommige hiervan zijn dusdanig geformuleerd dat de (volledige) verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de voorwaarden bij de gedetineerde wordt gelegd. De Raad doelt met name op de voorwaarden dat de gedetineerde beschikt over een vast en aanvaardbaar verblijfadres, een geldig identiteitsbewijs, een zinvolle dagbesteding van ten minste 26 uur per week en over een inkomen (sub b, d, e, en f). De Raad gaat ervan uit dat gedetineerden die niet of niet voldoende zelf in staat zijn om aan deze voorwaarden te voldoen, hierin worden ondersteund door de inrichting, door de gemeente of door een in het individueel geval aangewezen begeleidende instantie. De Raad beveelt aan om hierover een overweging op te nemen in de nota van toelichting.

In lid 2 sub c is opgenomen dat eventuele meerderjarige huisgenoten op het verblijfadres van de gedetineerde schriftelijk moeten instemmen met de elektronische detentie. De Raad gaat ervan uit dat deze bepaling uitsluitend van toepassing is wanneer een gedetineerde tijdens zijn elektronische detentie op een particulier adres verblijft. De Raad betwijfelt of in alle situaties duidelijk is welke meerderjarige huisgenoten schriftelijk moet instemmen. Geldt dit bijvoorbeeld ook voor inwonende meerderjarige kinderen, een inwonend (ver) familielid, inwonende vrienden of een kamerhuurder? De Raad beveelt aan hierover in de nota van toelichting helderheid te verschaffen. In het geval dat een gedetineerde niet op een particulier

adres maar samen met andere (ex-)gedetineerden bij bijvoorbeeld een nazorgorganisatie als Exodus verblijft, acht de Raad het niet reëel de voorwaarde te stellen dat alle meerderjarige huisgenoten schriftelijke instemming verlenen.

In lid 2 sub h is bepaald dat de gedetineerde die deelneemt aan elektronische detentie de toezichthouder toegang moet verlenen tot zijn verblijfadres. De wettelijke onderbouwing van deze voorwaarde is volgens de Raad onvoldoende. Voor uitwerking op dit punt verwijst de Raad naar zijn eerdere advies over elektronische detentie.¹²

In lid 3 is vastgelegd dat de minister nadere regels kan stellen over de toepassing van het tweede lid, sub k, waarin is opgenomen dat de minister ook andere dan de in artikel 7 lid 2 genoemde voorwaarden aan elektronische detentie kan verbinden. Volgens de Raad laat dit veel ruimte aan de minister voor het stellen van aanvullende voorwaarden. Voor de gedetineerde die in aanmerking wil komen voor elektronische detentie is echter niet duidelijk wat deze voorwaarden kunnen inhouden. De Raad gaat ervan uit dat deze ruimte is bedoeld voor bijzondere gevallen waarin een of meer specifieke aanvullende voorwaarden aangewezen zijn, en niet zal worden gebruikt voor bijvoorbeeld het veelvuldig opleggen van aanvullende restrictieve voorwaarden.

- *Artikel 8 Pm: toezicht (en begeleiding)*

In artikel 8 Pm is bepaald dat de directeur van de inrichting waar de gedetineerde staat ingeschreven verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van elektronische detentie. De reclassering controleert of de gedetineerde zich houdt aan de voorwaarden die aan deelname aan elektronische detentie zijn gesteld. In zijn eerdere advies over het wetsvoorstel elektronische detentie constateerde de Raad dat het in het conceptwetsvoorstel onduidelijk was wie er in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk is voor de onder elektronische detentie gestelde. Met instemming constateert de Raad dat deze onduidelijkheid is opgeheven en de reclassering wordt belast met het toezicht. Gezien de expertise van de reclassering met betrekking tot elektronisch toezicht kan de Raad zich hierin goed vinden. Een kanttekening maakt de Raad met betrekking tot de invulling van het reclasseringstoezicht. In het algemeen bevat het reclasseringstoezicht zowel controlerende als begeleidende taken.¹³ In de toelichting bij artikel 8 Pm wordt deze combinatie van taken inderdaad benoemd: 'de reclassering is belast met de begeleiding van en het toezicht op deelnemers aan elektronische detentie'. In het besluit zelf wordt dit begeleidingsaspect niet benoemd. De Raad acht dit een gemis omdat effectief toezicht, naar het oordeel van de Raad, bestaat uit een combinatie van controle en stimulerende/motiverende begeleiding. Als dit begeleidingsaspect niet in het besluit wordt benoemd, ontstaat tevens de indruk dat het besluit slechts ziet op een lichte vorm van elektronische detentie waarbij de gedetineerde niet begeleid en gefaciliteerd wordt op het gebied van arbeid, opleiding en huisvesting.¹⁴ Om te voorkomen dat elektronische detentie alleen wordt toegepast bij gedetineerden die een dergelijke begeleiding niet nodig hebben, beveelt de Raad aan om ook het begeleidingsaspect expliciet in het besluit vast te leggen en in de nota van toelichting uitgebreider in te gaan op de mogelijke inhoud van de begeleiding.

- *Artikel 9 Pm: overtreden voorwaarden*

In artikel 9 Pm is de procedure opgenomen die geldt indien een gedetineerde zich niet houdt aan een voorwaarde die aan elektronische detentie is verbonden.

De Raad constateert dat het ontwerpbesluit helder is over de procedure bij overtreding van een voorwaarde door de gedetineerde, maar dat de nota van toelichting strijdig is met hetgeen in artikel 9 Pm is bepaald. In lid 1 is opgenomen dat indien een voorwaarde niet wordt nageleefd, de reclasseringsinstelling daarvan onverwijld melding doet aan de directeur. In de toelichting bij artikel 9 en 10 Pm wordt echter opgemerkt dat de reclassering in het geval van een lichte overtreding in eerste instantie zelf kan reageren met een waarschuwing of door de aard, intensiteit en/of voorwaarden verbonden aan de elektronische detentie aan te passen. De Raad begrijpt en onderschrijft dat in de uitvoeringspraktijk voor reclasseringsinstellingen enige ruimte moet bestaan om bij lichte overtredingen zelf te reageren en te handelen. Tegelijkertijd

¹² RSJ, Advies Wetsvoorstel elektronische detentie, 2 mei 2013.

¹³ Bij het reclasseringstoezicht wordt gebruik gemaakt 'van dwang en drang'. Dwang om aan de opgelegde sancties te voldoen, drang om weer aan een positieve manier bij te dragen aan de maatschappij door de dader of verdachte hiertoe te motiveren (bron: website Reclassering Nederland).

¹⁴ Zoals eerder in dit advies aangegeven, worden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel elektronische detentie verschillende varianten van elektronische detentie onderscheiden.

wijst de Raad er op dat reclasseringsinstellingen in de praktijk verschillend kunnen omgaan met deze geboden ruimte en dat dit op gespannen voet kan staan met de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De Raad gaat er echter vanuit dat dit in de praktijk niet zal leiden tot willekeur in het handelen van de reclassering.

Daarnaast wordt in de nota van toelichting gemeld dat in geval van ernstige overtreding van de voorwaarden de reclasseringsinstelling de directeur kan adviseren de voorwaarden aan te passen dan wel de elektronische detentie te beëindigen. In artikel 9 lid 2 sub b en c valt echter uitsluitend te lezen dat de directeur de minister kan adviseren om de voorwaarden aan te passen of de elektronische detentie te beëindigen. De reclassering meldt alleen het niet naleven van een voorwaarde onverwijld aan de directeur (lid 1) maar uit artikel 9 blijkt niet dat de reclasseringsinstelling de directeur kan adviseren om de voorwaarden aan te passen dan wel de elektronische detentie te beëindigen. De Raad beveelt aan dit punt niet alleen in de toelichting maar ook in het conceptbesluit op te nemen.

Bij lid 2 sub b merkt de Raad voorts op dat indien een wijziging of aanvulling van de voorwaarden noodzakelijk is om de elektronische detentie te kunnen voortzetten, het van belang is dat de voorwaarden snel kunnen worden aangepast. De procedure zoals vastgelegd in lid 2 sub b (de drietrup: melding aan directeur, advies directeur aan minister, beslissing minister) kan naar verwachting aanzienlijke tijd in beslag nemen. Met het oog op een spoedige voortzetting van de elektronische detentie onder de aangepaste voorwaarden (in het belang van zowel gedetineerde als betrokken overheidsorganisaties), beveelt de Raad aan om aan artikel 9 toe te voegen dat de directeur in een voorlopige aanvulling of wijziging van de voorwaarden kan voorzien hangende de beslissing van de minister.

Ten slotte wijst de Raad er op dat in lid 2 is bepaald dat de directeur in het geval van overtreding van de voorwaarden kan beslissen tot het adviseren van de minister om de voorwaarden te wijzigen of aan te vullen (sub b) dan wel de elektronische detentie te beëindigen (sub c). De beslissing van de directeur om te adviseren is volgens jurisprudentie van de Raad géén beslissing waartegen bezwaar op grond van artikel 60 Pbw openstaat, omdat de uiteindelijke beslissing door de minister wordt genomen. De formulering van sub b en c kan de indruk wekken dat dit wel het geval is. De Raad beveelt aan om in lid 2 "beslissen tot" te schrappen en als volgt te herformuleren: "In geval van overtreding van de voorwaarden kan de directeur, afhankelijk van de ernst van de overtreding: a) een waarschuwing geven.... b) Onze Minister adviseren om.. c) Onze Minister adviseren om...".

- *Artikel 10 Pm: beëindiging deelname*

In dit artikel is opgenomen wanneer de elektronische detentie wordt beëindigd of kan worden beëindigd. In artikel 10 lid 2 sub b is bepaald dat de deelname aan elektronische detentie wordt beëindigd indien er aanwijzingen zijn dat de deelnemer betrokken is bij strafbare feiten. Uit de nota van toelichting blijkt niet om wat voor soort aanwijzingen het gaat en wie beoordeelt of er sprake is van aanwijzingen van betrokkenheid bij een strafbaar feit. Het is bijvoorbeeld de vraag of een aangifte tegen betrokkene voldoende is om de elektronische detentie te beëindigen. De nota van toelichting behoeft verduidelijking op dit punt. De Raad wijst er ook hier op dat van belang is dat dit artikel nader wordt uitgewerkt om te voorkomen dat de afweging per individueel geval vaak in de bezwaar- en beroepsprocedure zal gaan plaatsvinden.

Ad 3 Overige opmerkingen

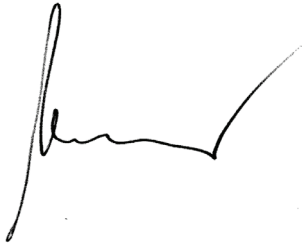
- Artikel 5 lid 2 Pm: het is niet duidelijk of uit de laatste volzin volgt dat er altijd een advies van de reclassering moet worden toegevoegd aan de voordracht aan de minister of alleen indien het advies van het openbaar ministerie (OM) bij de voordracht wordt gevoegd. De Raad beveelt aan de tekst op dit punt te verduidelijken.
- In artikel 5 lid 2 Pm is onder meer opgenomen dat de directeur het advies van de reclassering bij zijn voordracht voegt. De Raad pleit ervoor om een termijn te stellen waarbinnen het advies van de reclassering en, indien aan de orde, dat van het OM bij de directeur moet liggen en vast te leggen dat het overschrijden van deze termijn de gedetineerde niet kan worden tegengeworpen.
- Artikel 6 Pm: er staan twee d-categorieën in dit artikel.
- In artikel 15 lid 1 Pm zal de zinsnede "of deelnemers aan een penitentiair programma" komen te vervallen (zie onderdeel C van artikel I van het ontwerpbesluit). De Raad beveelt

aan deze zinsnede niet te laten vervallen maar te vervangen door "of deelnemers aan elektronische detentie", zoals ook gebeurt in het tweede lid van artikel 15. De Raad acht het van groot belang dat de commissie van toezicht in het kader van haar taak toegang heeft tot alle plaatsen waar deelnemers aan elektronische detentie verblijven, voor zover dit voor de uitoefening van haar toezichtstaak noodzakelijk is. Het betreden van de woning van de justitiabele acht de Raad niet noodzakelijk voor het uitoefenen van deze taak en kan uitsluitend met toestemming van de justitiabele.

- Artikel 27a Pm: in lid 1 is opgenomen dat de directeur het detentie- en re-integratieplan vaststelt. In de toelichting staat echter dat het multidisciplinaire overleg (MDO) het plan vaststelt. Nu er licht zit tussen de tekst van het artikel en toelichting en dit in de praktijk tot verwarring kan leiden, beveelt de Raad aan om de nota van toelichting zo aan te passen dat duidelijk is dat de directeur eindverantwoordelijk is voor het detentie- en re-integratieplan.
- Artikel 27a Pm: na lid 4 volgt er opnieuw een lid 3, waarbij de zin onafgemaakt is. De Raad gaat ervan uit dat deze tekst komt te vervallen.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L.A.J.M. de Wit', written in a cursive style.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter