



Raad voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

Aan de Minister voor Rechtsbescherming  
Dhr. S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum	28 augustus 2020	Uw kenmerk	2910800
E-mail	adviesrsj@minjenv.nl	Ons kenmerk	RSJ/101/2955218/HM/SR
Onderwerp	Consultatie Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen		

Geachte heer Dekker,

Op 24 juni 2020 ontving de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) uw adviesaanvraag. Hierin wordt de RSJ gevraagd een reactie te geven op het Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen (hierna: het Uitvoeringsbesluit).<sup>1</sup>

Dit Uitvoeringsbesluit behelst onder andere nadere regels voor: 1) deelname aan het penitentiair programma (hierna: PP), 2) het toekennen van de voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: v.i.) en het formuleren van voorwaarden in dat verband, 3) de gegevensverwerking ten behoeve van het detentie en re-integratieplan (hierna: D&R-plan) en 4) de actualisatie van de regeling inzake het dagprogramma. De RSJ geeft in deze brief een reactie op enkele van deze voorgestelde nadere regels.

### 1. Nadere regels voor deelname aan het penitentiair programma

Het eerste aandachtspunt van de RSJ betreft de nadere regels voor deelname aan het PP, de daarbij te stellen voorwaarden en het elektronisch toezicht in dat verband.

In artikel 6 Penitentiare maatregel (hierna: Pm) wordt een aantal uitzonderingen genoemd voor deelname aan het PP. Op grond van artikel 6, eerste lid onder d, worden gedetineerden die in een beperkt beveiligde afdeling zijn geplaatst uitgezonderd van

---

<sup>1</sup> Bij de totstandkoming van dit advies is prof. mr. dr. P.M. Schuyt, hoogleraar sanctierecht en straftoemeting aan de Universiteit Leiden, betrokken als expert.

deelname aan het PP. Het is de RSJ niet duidelijk waarom deze gedetineerden niet in aanmerking komen voor deelname aan het PP. De RSJ is van mening dat detentiefasering ook voor deze groep mogelijk moet zijn. Uit de memorie van toelichting op de Wet straffen en beschermen blijkt eveneens dat plaatsing in een voorziening met een lager beveiligingsniveau mogelijk is voor gedetineerden in de laatste fase van de detentie voorafgaand aan de eventuele deelname aan een PP of v.i.<sup>2</sup> De RSJ adviseert om meer duidelijkheid te geven over de (on)mogelijkheden van gedetineerden die zijn geplaatst in een beperkt beveiligde afdeling tot deelname aan het PP. Het Uitvoeringsbesluit en de memorie van toelichting lijken op dit punt niet met elkaar in overeenstemming te zijn en dat scheidt onduidelijkheid.

De RSJ is positief over het feit dat de toepassing van het elektronisch toezicht binnen het kader van het PP wordt teruggedrongen, in die zin dat elektronisch toezicht niet langer 'automatisch' wordt toegepast. Pas op het moment dat het gedrag van de gedetineerde daartoe aanleiding geeft, namelijk indien aan de deelname aan een PP bijzondere risico's zijn verbonden of als dit voor de bescherming van de belangen van slachtoffers noodzakelijk is, wordt het elektronisch toezicht toegepast.<sup>3</sup> Dit sluit aan bij het huidige beleid van de persoonsgerichte benadering in detentie. De RSJ beveelt aan in de memorie van toelichting voorbeelden te noemen van situaties waarin elektronisch toezicht van toepassing zou moeten zijn in verband met het gedrag van de gedetineerde of bijzondere risico's die zijn verbonden aan deelname aan het PP. Voor de bescherming van de belangen van slachtoffers is dit reeds uitgewerkt.<sup>4</sup>

In artikel 9, eerste lid onder d t/m g Pm wordt een aantal voorwaarden voor deelname aan het penitentiair programma als *algemene* voorwaarden geformuleerd, die in het kader van andere voorwaardelijke modaliteiten, zoals de voorwaardelijke veroordeling en v.i., als *bijzondere* voorwaarden zijn opgenomen. Het formuleren van dergelijke verstrekkende algemene voorwaarden past niet in het sanctiestelsel als geheel. Volgens de toelichting op het Uitvoeringsbesluit gelden deze voorwaarden met een meer algemene strekking voor alle gedetineerden die aan het PP mogen deelnemen. Deze voorwaarden worden als algemene voorwaarden geformuleerd zodat "de directeur niet administratief belast [wordt] met een specifieke afweging hieromtrent".<sup>5</sup> De RSJ vindt dit argument niet overtuigend. Het beperken van de administratieve belasting van de directeur acht de RSJ geen gegronde reden om voorwaarden als algemene voorwaarde te formuleren. De directeur beschikt over de mogelijkheid de algemene voorwaarden niet van toepassing te verklaren, waardoor door de directeur nog steeds een afweging verwacht wordt en een (administratieve) belasting aanwezig blijft.

Daarnaast betreft het voorwaarden die de persoonlijke vrijheid beperken. Het uitgangspunt zou de persoonlijke vrijheid moeten zijn, beperking daarvan is alleen mogelijk indien daar een gegronde reden voor is en dit in overeenstemming is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19, 35122, 3, p. 44.

<sup>3</sup> Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen, p. 20.

<sup>4</sup> Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen, p. 20.

<sup>5</sup> Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen, p. 10.

<sup>6</sup> Artikel 5 EVRM.

Bij de mogelijkheid tot het stellen van bijzondere voorwaarden wordt op verschillende plekken het adjectief 'bepaalde' gebruikt, zoals: 'bepaalde personen', 'bepaalde locatie' of 'bepaalde instantie'. Deze term is onvoldoende specifiek. Met betrekking tot de voorwaardelijke veroordeling en de v.i. bestaat de nodige discussie over de vraag of de voorwaarden niet te breed zijn geformuleerd in de wet.<sup>7</sup> Anderzijds bestaat het risico dat beperkte motivering leidt tot onjuiste en/of ongelijke toepassing en uitwerking van de voorwaarden, afhankelijk van hoe de directeur 'bepaalde' interpreteert.<sup>8</sup>

Om dit te voorkomen dient ten eerste in de wettekst een nadere specificatie worden opgenomen. Een 'bepaalde' locatie zou bijvoorbeeld kunnen worden geformuleerd als 'een locatie waar de aanwezigheid van de veroordeelde het risico verhoogt voor het plegen van een strafbaar feit, contact met verdovende middelen of een gevaar voor de veiligheid van het slachtoffer'. Het verdient de voorkeur bij de reden waarom een bepaalde locatie of een bepaalde persoon van belang is in het kader van de voorwaarden expliciet te formuleren waar de bepaaldheid uit bestaat.

Daarnaast dienen volgens de RSJ meer eisen te worden gesteld aan de concretisering van 'bepaalde' in de beslissing van de directeur en/of redengeving van de toepassing van een voorwaarde. Hoe ruimer de formulering in de wet in combinatie met het ontbreken van enige motiveringsplicht voor de directeur die de voorwaarden opstelt, des te meer ruimte de directeur krijgt om voorwaarden niet concreet te 'bepalen' en deze breed te formuleren. Het is van belang duidelijkheid te creëren voor de gedetineerde, zodat deze weet waar hij aan toe is. Nu bijvoorbeeld in de wet wordt gesproken over een 'bepaalde locatie' is dit zo weinig specifiek, dat dit ook door de directeur zo ingevuld kan worden dat deze zich niet hoeft te beperken tot gespecificeerde locaties,<sup>9</sup> zoals specifieke straten, woonadressen of winkels in gemeenten, maar een gehele gemeente zou kunnen rekenen tot deze 'locatie'.<sup>10</sup>

#### *Aanbevelingen:*

- De RSJ adviseert gedetineerden die op een beperkt beveiligde afdeling zijn geplaatst voor deelname aan het PP in aanmerking dienen te komen.
- De RSJ beveelt aan in de memorie van toelichting voorbeelden te noemen van situaties waarin elektronisch toezicht aangewezen is.
- De RSJ adviseert de voorwaarden in artikel 9, eerste lid, onder d t/m g Pm te formuleren als *bijzondere* voorwaarden.
- De RSJ adviseert in de wet te verduidelijken wat wordt verstaan onder het adjectief 'bepaalde'.

<sup>7</sup> B.W.A. Jue-Volker, 'Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie', *Sancties* 2018/64.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1400; HR 24 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:667 en HR 12 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:338.

<sup>9</sup> B.W.A. Jue-Volker, 'Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie', *Sancties* 2018/64, p. 343 waarin als voorbeeld de kortgedingprocedure van de advocaat van Benno L. wordt genoemd met betrekking tot de bijzondere voorwaarden bij zijn invrijheidsstelling over het locatieverbod Rechtbank Den Haag 6 oktober 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:12142.

<sup>10</sup> Volgens B.W.A. Jue-Volker, 'Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie', *Sancties* 2018/64, p. 343: "Het ontbreken van een nadere duiding van de gekozen terminologie voor vrijheidsbeperking door de wetgever en de sterk casuïstische rechtspraak, zet de deur op een kier naar vergaande invullingen of varianten van vrijheidsbeperking, waarvoor geen expliciete wettelijke grondslag is".

- De RSJ adviseert in de memorie van toelichting op te nemen dat de directeur de gestelde voorwaarden moet motiveren en concretiseren.

## 2. Toekennen van de v.i.

Het tweede aandachtspunt betreft het achterwege blijven van de v.i.-verlening indien voor de gedetineerde geen aanvaardbare verblijfplaats beschikbaar is.

Volgens de toelichting op het Uitvoeringsbesluit is het vereiste van de aanvaardbare verblijfplaats noodzakelijk in situaties waarin de veroordeelde in afwachting is van een plaatsing in een instelling, maar deze plaatsing niet meteen mogelijk blijkt.<sup>11</sup> Momenteel kampen veel instellingen met (lange) wachttijden, sommigen zelfs van enkele maanden tot een jaar. Het kan hierdoor voorkomen dat de v.i.-verlening langere tijd wordt uitgesteld.

Het is de RSJ niet duidelijk in welke gevallen verblijfplaatsen als 'niet aanvaardbaar' kunnen worden bestempeld. De RSJ ziet het risico dat de aanvaardbare verblijfplaats breder wordt opgevat dan nu in de toelichting staat, waardoor bepaalde locaties snel als niet aanvaardbaar kunnen worden bestempeld. De vraag is wanneer een verblijfplaats (niet) aanvaardbaar is. Sommige gedetineerden hebben geen zelfstandige woonruimte en komen hierdoor bijvoorbeeld terecht op een opvanglocatie waar ook verslaafden wonen. De RSJ is van mening dat zo'n plaats ook een aanvaardbare verblijfplaats kan zijn, zolang zo'n verblijfplaats geen risico vormt voor recidive. De aanvaardbaarheid van een verblijfplaats verschilt per geval, om die reden is maatwerk op zijn plaats.

Daarnaast is onduidelijk bij wie de verantwoordelijkheid ligt een aanvaardbare verblijfplaats te realiseren. Het gevaar bestaat dat het niet beschikken over een aanvaardbare verblijfplaats een (te) makkelijke reden kan worden om iemand gedetineerd te houden en de v.i.-verlening niet toe te kennen. Het is opmerkelijk dat het vinden van een verblijfplaats enerzijds één van de vijf basisvoorwaarden is waar een inspanningsverplichting geldt voor bijvoorbeeld DJI, reclassering en gemeente, maar in het kader van het toekennen van de v.i.-verlening een resultaatverplichting voor de veroordeelde is. In beginsel is de gedetineerde verantwoordelijk voor de eigen re-integratie. Het vinden van een aanvaardbare verblijfplaats hangt niet (altijd) samen met het gedrag van de gedetineerde. Op het vinden van een verblijfplaats heeft de gedetineerde doorgaans weinig invloed. Het is een te zware last voor de gedetineerde om voor het regelen van een verblijfplaats *alleen* verantwoordelijk te zijn.

De consequentie van het voornoemde is groot; als de gedetineerde geen aanvaardbare verblijfplaats heeft of vindt, blijft deze in de PI gedetineerd. Dit is problematisch in het licht van het resocialisatiebeginsel.<sup>12</sup> De gefaseerde overgang naar de maatschappij is belangrijk voor een goede en veilige resocialisatie en daarmee een veilige samenleving. Van de zijde van de overheid moeten voldoende inspanningen worden geleverd om een aanvaardbare verblijfplaats voor gedetineerden te realiseren.

<sup>11</sup> Uitvoeringsbesluit wet Straffen en beschermen, p. 25.

<sup>12</sup> Artikel 2 Pbw.



*Aanbevelingen:*

- De RSJ adviseert in de memorie van toelichting te concretiseren wat verstaan wordt onder een 'aanvaardbare' verblijfplaats.
- De RSJ adviseert het Uitvoeringsbesluit zo aan te passen dat het achterwege blijven van de v.i. vanwege het ontbreken van een aanvaardbare verblijfplaats alleen dan mogelijk is als dit gebrek een aantoonbaar risico vormt voor recidive.

### 3. Gegevensverwerking ten behoeve van het D&R-plan

Het derde aandachtspunt betreft de nieuwe wettelijke grondslag voor de gegevensverwerking door de reclassering, de directeur van de inrichting en gemeenten ten behoeve van het D&R-plan. Het gaat hierbij om de gegevens van de gedetineerde die zien op de zogeheten vijf basisvoorwaarden voor een geslaagde re-integratie. Beschikbare gegevens kunnen op grond van het Uitvoeringsbesluit onderling aan elkaar worden verstrekt voor zover dit ten behoeve van de detentie en het realiseren van een geslaagde re-integratie en het bieden van nazorg noodzakelijk is.

De RSJ vindt het positief dat veel aandacht wordt besteed aan de inbedding van de vijf basisvoorwaarden in het Uitvoeringsbesluit.

De RSJ heeft zich er eerder over uitgelaten bewust te zijn van de behoefte aan een wettelijke grondslag voor het uitwisselen van gegevens in het kader van een goede re-integratie van de ex-gedetineerde in de samenleving.<sup>13</sup> De uitwisseling van gegevens over deze vijf basisvoorwaarden, zonder toestemming van de gedetineerde, raakt echter het recht op privacy. Het is reeds enige tijd mogelijk justitiële gegevens te delen, waarbij de grondslag de openbare orde en veiligheid is. Met de invoering van het Uitvoeringsbesluit staat de uitwisseling van niet-justitiële gegevens echter in het teken van de re-integratie van de gedetineerde. De RSJ is van mening dat deze niet-justitiële gegevens niet zonder toestemming van de gedetineerde mogen worden verstrekt.<sup>14</sup> Het verlenen van medewerking door de gedetineerde moet actief worden gestimuleerd. De RSJ is zich bewust van het risico dat de gedetineerde geen toestemming verleent tot gegevensuitwisseling. Echter is de RSJ van mening dat gegevensuitwisseling ten behoeve van re-integratie van andere orde is dan de veiligheid en openbare orde en daarom het belang van de privacy van de gedetineerde zwaarder dient te wegen.

*Aanbeveling:*

- De RSJ adviseert toestemming van de gedetineerde te vereisen bij gegevensverwerking van niet-justitiële gegevens.

### 4. Actualisatie van de regeling inzake het dagprogramma

In het besluit wordt tot slot de regeling inzake het dagprogramma geactualiseerd. Dit leidt tot een wijziging van artikel 3 Pm. Tot op heden is het regime van algehele gemeenschap, met de in artikel 3 Pm geformuleerde invulling daarvan (dagprogramma

<sup>13</sup> *Advies wijziging Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens*, RSJ 2018.

<sup>14</sup> De RSJ verwijst naar het eerder ingenomen standpunt over de gegevensuitwisseling in het *Advies wijziging Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens*, RSJ 2018.



van minimaal 59 uur per week, met daarin tussen de 18 en 63 uren per week aan activiteiten en bezoek) het uitgangspunt. Deze invulling komt min of meer overeen met het in het Uitvoeringsbeleid genoemde plusprogramma. Na invoering van het Uitvoeringsbesluit wordt dit in zoverre gewijzigd dat het regime van algehele gemeenschap ook kan worden ingevuld op basis van het voorgestelde basisprogramma, wat na invoering de standaard zal zijn. Dit programma biedt een veel soberder dagprogramma van 42,5 uur per week, waarin ten minste 22,5 uur per week aan activiteiten en bezoek worden aangeboden.

Dit heeft tot gevolg dat het Uitvoeringsbesluit een wettelijke grondslag biedt voor een verschraling van het dagprogramma in vergelijking met de huidige situatie. De RSJ betreurt deze ontwikkeling en heeft zich hier reeds over uitgelaten. De RSJ wijst deze wijziging af en herhaalt het standpunt dat de invulling van het dagprogramma zou moeten blijven zoals het was, zoals neergelegd in het advies Wijziging Regeling SPOG i.v.m. het promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen uit 2013 en het advies Promoveren en degraderen in detentie uit 2020.

*Aanbeveling:*

- De RSJ adviseert de voorgestelde wijziging van artikel 3, tweede lid onder a Pm achterwege te laten.

Met vriendelijke groet,  
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en  
Jeugdbescherming



Frederieke Leeflang  
Algemeen voorzitter

