

University of Groningen

## 'Promoveren en degraderen' van gedetineerden

Boone, Miranda; van Hattum, Wiene

*Published in:*  
 Nederlands Juristenblad NJB

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Boone, M., & van Hattum, W. (2014). 'Promoveren en degraderen' van gedetineerden: Het wetsvoorstel elektronische detentie en de dreigende afschaffing van de detentiefasering. *Nederlands Juristenblad NJB*, 89(31), 2179-2184. [1629].

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# ‘Promoveren en degraderen’ van gedetineerden

## Het wetsvoorstel elektronische detentie en de dreigende afschaffing van de detentiefasering

Miranda Boone en Wiene van Hattum<sup>1</sup>

Het wetsvoorstel dat beoogt het huidige systeem van detentiefasering in het Nederlandse gevangeniswezen te vervangen door elektronische detentie<sup>2</sup> (hierna: ‘het wetsvoorstel’) is in april maar nipt door de Tweede Kamer gekomen. Alleen de regeringspartijen en de eenmansfractie Van Vliet stemden voor. Dat maakt de behandeling in de Eerste Kamer spannend; de regeringspartijen hebben hier immers geen meerderheid. Voor de auteurs is dit aanleiding de belangrijkste bezwaren tegen dit voorstel nog eens op een rijtje te zetten. Zij hopen hiermee de Kamerleden ervan te overtuigen dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm geen recidive-reductie en nauwelijks besparingen oplevert, maar wel de kansen voor een groot aantal gedetineerden om min of meer succesvol terug te keren in de samenleving aanzienlijk vermindert.

### 1. De voorstellen in grote lijnen

Het wetsvoorstel kent twee belangrijke componenten. Het maakt het mogelijk dat gedetineerden die (al dan niet onherroepelijk) zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes maanden of meer het laatste deel van hun gevangenisstraf buiten de gevangenis onder elektronisch toezicht ondergaan, zo mogelijk thuis, maar het kan ook elders. De beslissing wie voor elektronische detentie in aanmerking komt wordt genomen door de selectiefunctionaris. Deze verliest zijn zelfstandige status in de Penitentiaire Beginselenwet (artikel 15 lid 3) en gaat deel uitmaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Dienst Justitiële inrichtingen, DJI).<sup>3</sup> In de ‘gewijzigde penitentiaire maatregel en het besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid’ dat inmiddels ter consultatie aan een aantal adviesorganen is gestuurd<sup>4</sup> valt te lezen dat de voordracht voor elektronische detentie wordt gedaan door de directeur

van de penitentiaire inrichting waar de betrokkene verblijft en dat het toezicht in handen zal liggen van de reclasering. Elektronische detentie komt in de plaats van de bestaande open vormen van detentie, te weten de beperkt beveiligde inrichting (voorheen: halfopen gevangenis), de zeer beperkt beveiligde inrichting (voorheen: open gevangenis), het penitentiair programma en alle vormen van verlof met uitzondering van het incidenteel verlof. Kortom, de bestaande detentiefasering verdwijnt.

De tweede component van het wetsvoorstel is dat de bestaande regimes van beperkte en algehele gemeenschap komen te vervallen en zullen worden vervangen door een gemeenschapsregime, waarvoor kenmerkend is dat gedetineerden alle vrijheden en activiteiten die het basisregime overstijgen door middel van ‘goed gedrag’ moeten verdienen. Zij komen door dit goede gedrag in een zogenaamd plusprogramma dat voorziet in extra acti-

#### Auteurs

1. Prof. dr. M.M. Boone is bijzonder hoogleraar penitentiaal recht en penologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Utrecht. Mr. dr. W.F. van

Hattum is universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

#### Noten

2. Voluit: wetsvoorstel 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 (33745).

3. Kamerstukken I 2013/14, 33745, C, p.

25. De art. 1g en 15 PBW worden hierop aangepast.

4. Bijlage bij de brief van 7 april 2014 (kenmerk: 502557) file:///X:/My%20Downloads/lp-v-j-0000005388.pdf.

viteiten van in totaal vijf uur. Door 'slecht' gedrag kunnen de gedetineerden hun plek in het plusprogramma weer verliezen. Dit systeem van 'promoveren en degraderen' dient onder meer ter beoordeling van de geschiktheid voor het verlenen van vrijheden. Wie niet in het plusprogramma zit, komt ook niet in aanmerking voor elektronische detentie.<sup>5</sup> Het programma promoveren en degraderen is inmiddels op 1 maart jl. ingevoerd.<sup>6</sup>

Rode draad in het wetsvoorstel is dat gedetineerden meer op hun eigen verantwoordelijkheid moeten worden aangesproken en dat zij hun vrijheden zelf moeten verdienen; gedetineerden 'moeten bereid zijn te investeren in zichzelf'.<sup>7</sup>

## Met deze twee beperkingen aan de resocialisatieopdracht wordt het resocialisatiestreven in één keer van zijn beginselkarakter ontdaan

### 2. Bezwaren van juridische en criminologische aard

#### *Uitholling van het resocialisatiebeginsel*

Een aspect dat in eerdere commentaren nog weinig naar voren is gekomen, betreft de gewijzigde formulering van een van de grondbeginselen van het penitentiaire recht, het resocialisatiebeginsel. Het huidige artikel 2 lid 2 Penitentiaire Beginselenwet (PBW), waarin het resocialisatiebeginsel is opgenomen luidt: *Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij*. In het wetsvoorstel wordt deze resocialisatie doelstelling op twee manieren ingeperkt. Ten eerste wordt resocialisatie afhankelijk gemaakt van 'het gedrag van de betrokkene'. Ten tweede wordt een voorwaarde toegevoegd voor het verlenen van vrijheden. Die zullen namelijk mede afhangen van 'de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden'.<sup>8</sup> Met deze twee beperkingen aan de resocialisatieopdracht in artikel 2 lid 2 wordt het resocialisatiestreven in één keer van zijn beginselkarakter ontdaan en gedegradeerd tot één van de vele aspecten die bij de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf een rol kunnen spelen. Dat is een groot verlies. Het resocialisatiebeginsel, dat in 1951 als uitgangspunt in de wet werd opgenomen, wilde immers een einde maken aan een tijdperk, waarin het veroordelen van mensen tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel een vrijbrief was voor het op allerlei wijze toebrengen van extra leed aan gedetineerden. Het beginsel drukt uit dat het leedtoevogende karakter van de straf bestaat uit het benemen van vrijheid, terwijl de uitvoering van de straf in het teken moet staan van de terugkeer in de samenleving, voor zover dat zich met een verantwoorde tenuitvoerlegging

verhoudt. Het huidige artikel 2 lid 2 PBW, dat een rechtstreekse voortzetting is van artikel 26 Beginselenwet gevangeniswezen 1951,<sup>9</sup> biedt dus een helder richtsnoer, bijvoorbeeld voor al die functionarissen die werkzaam zijn in het gevangeniswezen en dagelijks beslissingen moeten nemen ten aanzien van gedetineerden die voor hun welbevinden grotendeels van hen afhankelijk zijn. Dit onvoorwaardelijk geformuleerde richtsnoer vindt niet alleen zijn fundament in onze wetsgeschiedenis maar wordt ook internationaal als beginsel van tenuitvoerlegging beschouwd. Het komt tot uitdrukking in artikel 10 lid 3 van het Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, in artikel 6 van de European Prison Rules en in de Recommendations van de Raad van Europa.<sup>10</sup> Het is dit beginsel waarop de positieve verplichting van de staat berust om alle gedetineerden, en dus bijvoorbeeld ook langgestraften weer geschikt te maken voor hun terugkeer in de vrije samenleving.<sup>11</sup>

Zijn de voorstellen om het gedrag van de gedetineerde tijdens de executie van de straf in ogenschouw te nemen en om bij het geven van vrijheden rekening te houden met de veiligheid en de belangen van slachtoffers en nabestaanden dan volstrekt af te wijzen? Nee, dat betoegen wij niet. Wij stellen slechts dat zij niet thuishoren in artikel 2 lid 2 PBW. Met de RSJ zijn wij er in principe voorstander van om de inzet en motivatie van gedetineerden te belonen,<sup>12</sup> maar resocialisatie mag niet voorbehouden zijn aan alleen hen die (in staat zijn) zich (zichtbaar) goed (te) gedragen. Het categorisch uitsluiten van bepaalde groepen gedetineerden druist in tegen het rechtskarakter van het beginsel. Het ontkent bovendien de sociale werkelijkheid dat veel gedetineerden simpelweg niet in staat zullen zijn aan de strenge voorwaarden voor goed gedrag te voldoen.<sup>13</sup> Inmiddels is aan deze werkelijkheid wel enigszins door de staatssecretaris tegemoet gekomen,<sup>14</sup> maar dit zal toch niet kunnen voorkomen dat grote groepen gedetineerden van resocialiserende activiteiten zullen worden uitgesloten. Hieronder gaan wij nog verder op die consequenties in.

Dat rekening moet worden gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden, de tweede toevoeging aan artikel 2 lid 2 PBW, is ook naar ons oordeel een belangrijk richtsnoer bij de invulling van een resocialisatietraject. Dit belang wordt echter ook nu al standaard meegenomen in beslissingen omtrent het verlenen van vrijheden aan gedetineerden.<sup>15</sup> Het is dus niet nodig het in de wet op te nemen maar als het gebeurt, dan behoort het wel in een afzonderlijk artikel(lid) te worden opgenomen. Door het als een soort alias toe te voegen aan de bestaande formulering van het resocialisatiebeginsel, holt het de centrale betekenis hiervan uit, namelijk dat de invulling van de gevangenisstraf waar mogelijk gericht is op terugkeer van de gedetineerde in de vrije samenleving. Resocialisatie is immers een recht<sup>16</sup> en geen gunst.

#### *Restrictieve toepassing van elektronische detentie*

Het voorstel dat nu bij de Eerste Kamer ligt, is een uitgekade variant van het baanbrekende concept-wetsvoorstel dat begin 2013 ter consultatie aan de adviesorganen werd aangeboden. Op grond van dat voorstel werd het mogelijk gemaakt korte gevangenisstraffen tot zes maanden door

## Resocialisatie mag niet voorbehouden zijn aan alleen hen die (in staat zijn) zich (zichtbaar) goed (te) gedragen

de DJI om te laten zetten in elektronische detentie. Het voorstel kwam de staatssecretaris echter op een storm van protest te staan. Waar de volksvertegenwoordigers vooral van mening waren dat elektronische detentie een veel te mild alternatief was voor gevangenisstraf, vonden de adviesorganen elektronische detentie wel een goed alternatief, maar alleen als het als hoofdstraf in de wet zou worden opgenomen en door de rechter werd opgelegd.<sup>17</sup> Wij beschouwen de verwerping van het aanvankelijke voorstel net als collega Claessen als een gemiste kans.<sup>18</sup> De korte gevangenisstraf is immers vooral een nutteloze, dure en schadelijke straf en is nodig aan vervanging toe. Helaas hebben alle tot nu toe ontwikkelde of opnieuw uit de kast gehaalde alternatieven er niet toe geleid dat de straf substantieel is teruggedrongen.<sup>19</sup> Elektronische detentie heeft die potentie misschien wel,<sup>20</sup> maar niet als die als zelfstandige straf door de rechter zou worden opgelegd. De kans dat elektronische detentie dan, net als eerdere alternatieven, vooral tot een ruimere toepassing van strafrechtelijke sancties leidt, is te groot. Die mening is blijkbaar ook de staatssecretaris toegedaan, waar hij in de memorie van



"You see? One door closes, and another opens up!"

5. Nog onlangs benadrukt in de MvA aan de Eerste Kamer, *Kamerstukken I* 2013/14, 33745, C, p. 3.

6. Een en ander is uitgewerkt in de Regeling Selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, *Stcrt.* 2014, 4717.

7. *Kamerstukken I* 2013/14, 33745, C, p. 1-2.

8. Het voorgestelde artikel 2 lid 2 luidt: 'Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Bij het verliezen van vrijheden aan gedetineerden wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.'

9. Uit de redactionele wijziging van de tekst van art. 26 Beginselenwet Gevangeniswezen moest volgens de toenmalige Minister van Justitie geen inhoudelijke koerswijziging worden afgeleid, *Handelingen I* 1997/98, p. 1709. De huidige beperktere uitleg van art. 2 lid 2 PBW (zie bijv. de antwoorden op de vragen van Schouw respectievelijk

2011/12, 676 en *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 1336), is hiermee in strijd.

10. Zie voor een overzicht van de teksten en de invloed hiervan op de beslissingen van het EHRM de beslissing van de Grote Kamer d.d. 9 juli 2013, *Vinter e.a. vs. VK*, par. 76-80 (Relevant international instruments on the rehabilitation of prisoners) jo. par. 122 en EHRM 8 juli 2014, *Harachiev en Tolumov vs. Bulgarije*, par. 264.

11. 'Indeed, there is also now clear support in European and international law for the principle that all prisoners, (...) be offered the possibility of rehabilitation and the prospect of release if that rehabilitation is achieved', EHRM 9 juli 2013, *Vinter e.a. vs. VK*, par. 114 en - recent - EHRM 8 juli 2014, *Harachiev en Tolumov vs. Bulgarije*, par. 159-165 jo. par. 264 en 265. Zie voorts W.F. van Hattum, 'Positieve verplichtingen rond de tenuitvoerlegging van een (levens) lange vrijheidsstraf', in: A. Dijkstra, B.F. Keulen & G. Knigge (red.), *Het Roer Recht. Liber Amicorum aangeboden aan Wim Vellinga en Feikje Vellinga-Schootstra*, Zutphen: Paris 2013, p. 163-176. Recent nog: Beroepscommissie RSJ, 21 augustus 2014, 14/1296/GA.

12. RSJ, Advies Wijziging SPOG in verband

met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen, 14 augustus 2013.

13. Deze bezwaren zijn verder uitgewerkt in: M.M. Boone, 'Vrije wil en verantwoordelijkheid in de strafuitvoering', *JV* 2013, (13)1, p. 106-121.

14. In art. 1 lid 4 van de Regeling Wijziging SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen is bijv. opgenomen dat wanneer bekend is dat een gedetineerde lijdt aan een verstandelijke beperking of ziekelijke stoornis, waaronder ernstige verslavingsproblematiek, die van invloed is op zijn gedrag, hij niet positief hoeft te scoren op een van de drie onderdelen die voorwaarde vormen voor promotie.

15. Het is bijvoorbeeld als zodanig opgenomen als contra-indicatie voor verlof (art. 4 sub g en i van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting). Zie voor enige rechtspraak Van Hattum, *Positieve verplichting* (o.c. noot 10), in het bijzonder, p. 168-170.

16. We bedoelen niet een recht in de zin van een fundamentele waarborg zoals opgesomd in het EVRM, maar een recht dat van zodanige belang is ('considerable importance') dat het oordeel over eventuele

schending van art. 3 EVRM afhangt van de invulling van de resocialisatie, zie *Harachiev en Tolumov vs. Bulgarije*, 8 juli 2014, r.o. 264.

17. Zie voor een overzicht van de Adviezen: [http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130930/memorie\\_van\\_toelichting/info](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130930/memorie_van_toelichting/info).

18. J. Claessen, 'Terugblik op een gemiste kans', *Nieuwsbrief Strafrecht*, 17 december 2013, afl. 14, p. 1452-1456.

19. Het aandeel onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van korter dan één maand stijgt alleen maar en was in 2012 opgelopen tot 37.1%. Het aandeel gevangenisstraffen van korter dan zes maanden was in 2012 77.6%; S.N. Kalidien, & N.E. de Heer-de Lange, *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012*, Boom Lemma 2013, tabel 6.14.

20. M. Nellis, 'Surveillance, Sigma and spatial constraint: The ethical challenges of electronic monitoring', in: M. Nellis, K. Beyens & D. Kaminski (red.), *Electronically monitored punishment: International and critical perspectives*, New York: Routledge 2013.

toelichting op het onderhavige wetsvoorstel overweegt: ‘Het invoeren van elektronische detentie als door de rechter op te leggen hoofdstraf biedt naar mijn oordeel onvoldoende perspectief op de daadwerkelijke substitutie van korte vrijheidsstraffen door elektronische detentie en daarmee op het terugdringen van recidive.’<sup>21</sup> Helaas was hiermee ook het voorstel om korte straffen door DJJ te laten omzetten in elektronische detentie van de baan.

In het verlengde hiervan, vinden wij het ook te betreuren dat het onderhavige wetsvoorstel minimaal plaats inruimt voor de toepassing van elektronische detentie in de fase van de voorlopige hechtenis. Het voorziet alleen in ED als een in eerste aanleg opgelegde onherroepelijke gevangenisstraf voor ten minste de helft is ondergaan (artikel 4 lid 2 wetsvoorstel). Juist in de fase van de voorlopige hechtenis kan enorme winst geboekt worden, omdat in die fase nog kan worden voorkomen dat een verdachte huisvesting of werk verliest. Met het ruimhartig toepassen van elektronische detentie in de fase van de voorlopige hechtenis kunnen direct en indirect kosten worden bespaard. Uit onderzoek komt bovendien naar voren dat Nederland meer dan de ons omringende landen voorlopige hechtenis toepast. Volgens de Raad van Europa was het percentage voorlopig gehechten op de totale gedetineerdenbevolking in 2010 de hoogste van Europa.<sup>22</sup>

De besparing van € 16 miljoen die met toepassing van elektronische detentie beoogd wordt,<sup>23</sup> moet nu volledig worden gerealiseerd door toepassing van elektronische detentie in de laatste fase van de detentie, de zogenaamde achterdeur. Gedetineerden die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes maanden of meer en ten aanzien van wie is gebleken van goed gedrag kunnen in de gelegenheid worden gesteld deel te nemen aan elektronische detentie indien die straf voor tenminste de helft is ondergaan (artikel 4 lid 2 PBW). Dat de besparing van slechts zeer beperkte omvang is, wordt veroorzaakt door het feit dat lang niet alle gedetineerden in aanmerking komen voor elektronische detentie. De duur van de straf die moet zijn opgelegd vormt al een behoorlijke beperking; 77,6% van de oplegde gevangenisstraffen is immers korter dan zes maanden.<sup>24</sup> De RSJ heeft berekend dat op basis van dit criterium alleen al maximaal 6000 van de 40 000 gedetineerden die jaarlijks uitstromen uit het gevangeniswezen in aanmerking komen voor elektronische detentie.<sup>25</sup> Daarnaast zijn er nog tal van uitsluitingscriteria en voorwaarden, waardoor een groot deel van de gedetineerden niet voor ED in aanmerking kan komen, ook als hun gedrag niets te wensen overlaat.

In artikel 4 van het voorstel tot wijziging van de penitentiaire maatregel is een reeks van zeven uit te sluiten categorieën gedetineerden opgenomen. Voor enkele daarvan, zoals tbs-gestelden en gedetineerden die in een extra beveiligde inrichting verblijven, is de uitsluiting te begrijpen. Dat geldt echter niet voor alle. Gedetineerde

vreemdelingen zonder geldige verblijfspapieren bijvoorbeeld hebben in beginsel evenveel recht op resocialisatie als anderen; het ontbreken van een verblijfstitel is onvoldoende grond om hen de mogelijkheid te ontzeggen hun terugkeer naar de vrijheid buiten de penitentiaire inrichting voor te bereiden.<sup>26</sup> Voor gedetineerden met een verhoogd risicoprofiel en gedetineerden met een ernstige psychosociale of psychiatrische stoornis dan wel ernstige verslavingsproblematiek (artikel 4 sub en g van het voorgestelde besluit) geldt hetzelfde. De RSJ heeft hierover opgemerkt dat deze twee criteria voor uitsluiting nader moeten worden uitgewerkt of ingevuld dan wel dat per individu moet worden gekeken of verdere tenuitvoerlegging door middel van elektronische detentie niet toch in de rede ligt.<sup>27</sup> Dat de staatssecretaris dit wetsvoorstel gebruikt om gedetineerden die weigeren DNA-materiaal af te staan verder onder druk te zetten door ze uit te sluiten van elektronische detentie (artikel 4 sub f van het voorgestelde besluit) is oneigenlijk.

Wie niet tot de in artikel 4 van het voorgestelde besluit behorende uitgesloten categorieën gedetineerden behoort, maakt kans voor elektronische detentie in aanmerking te komen, maar de concrete toelating hangt weer af van tenminste vijf zeer ruim geformuleerde factoren die het aantal gedetineerden dat voor elektronische detentie in aanmerking kan komen nog verder beperken (artikel 6 van het voorgestelde besluit). De meeste aandacht heeft het voorstel getrokken om de toepassing van elektronische detentie (en andere vrijheden) af te laten hangen van het goede gedrag van de gedetineerden (artikel 6 sub b van het voorgestelde besluit), een aspect waarop wij hierboven al ingingen. Opvallend is echter dat de beslissing tot toepassing van elektronische detentie niet alleen zal afhangen van goed gedrag maar ook van factoren waar de gedetineerde zelf weinig aan kan veranderen of die al aan het begin van zijn detentie vaststaan, namelijk ‘de aard, zwaarte en achtergronden van het gepleegde delict’ en ‘de belangen van slachtoffers en nabestaanden’ (artikel 6 onder a voorgestelde besluit). Het feit dat dergelijke factoren in de weg kunnen staan aan elektronische detentie zal eerder een ontmoedigende dan een stimulerende uitwerking op de gedetineerde hebben, een effect dat indruist tegen het belangrijkste uitgangspunt van de voorgestelde wijzigingen in het detentierecht, namelijk dat resocialisatie de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde is.

Ook moet de gedetineerde zich op basis van artikel 7 van het voorgestelde besluit bereid verklaren een aantal voorwaarden na te leven die niet in zijn macht liggen. Bijvoorbeeld dat zijn meerderjarige huisgenoten schriftelijk instemmen met de elektronische detentie, hij inkomen heeft en een zinvolle dagbesteding. Op dit onderdeel gaan wij hieronder verder in, waar het gaat over de invulling van de elektronische detentie. Al deze voorwaarden bij

**Met het ruimhartig toepassen van elektronische detentie in de fase van de voorlopige hechtenis kunnen direct en indirect kosten worden bespaard**



elkaar zijn volgens de staatssecretaris strikter dan die voor toelating tot een penitentiair programma.<sup>28</sup> Als dit zo is, dan is dus niet te verwachten dat het aantal deelnemers aan elektronische detentie groter zal zijn dan het aantal deelnemers aan een penitentiair programma.<sup>29</sup> Dat aantal stond in 2013 op 705.<sup>30</sup>

### Afschaffing detentiefasering

Dat elektronische detentie uiteindelijk maar voor een kleine groep gedetineerden toegankelijk zal zijn, is met name zo bezwaarlijk, omdat alle andere mogelijkheden zich buiten de penitentiaire inrichting voor te bereiden op een terugkeer naar de samenleving op basis van dit wetsvoorstel wegvallen. De reden voor deze radicale streep door de bestaande detentiefasering is dat zij 'onvoldoende samenhang' kent 'en wordt gekenmerkt door een vrijblijvendheid die niet past bij een gecontroleerde terugkeer in de samenleving'. De huidige vormen van verlop zouden 'te veel een vanzelfsprekendheid' zijn geworden, zonder 'concreet re-integratiedoel' en het eigen gedrag en de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden zouden daarin een 'veel te beperkte rol' spelen.<sup>31</sup>

Op dit onderdeel van het wetsvoorstel is de meeste kritiek gekomen.<sup>32</sup> Voor de Raad van State was het de belangrijkste reden niet positief op het voorstel te kunnen reageren. Hij was van mening dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel en de toelichting het gebrek aan effectiviteit van het huidige systeem onvoldoende werd onderbouwd en dat op geen enkele wijze werd gemotiveerd hoe afschaffing van de detentiefasering en het penitentiair programma en vervanging door elektronische detentie wél zouden leiden tot vermindering van recidive.<sup>33</sup> Voor de RSJ woog met name zwaar dat 'door bepaalde categorieën gedetineerden van elektronische detentie uit te sluiten en detentiefasering voor hen volledig af te schaffen, kwetsbare (juist risicovolle) gedetineerden vrijkomen zonder enige vorm van voorbereiding'.<sup>34</sup>

Wij kunnen aan deze argumenten slechts toevoegen dat aan de voorgestelde invulling van elektronische detentie ten minste twee elementen ontbreken die het bestaande systeem van detentiefasering wel bergt: de geleidelijke terugkeer naar de samenleving en het zonder direct (elektronisch) toezicht leren omgaan met vrijheden. Ook zonder sluitend wetenschappelijk bewijs kan men beredeneren dat er gereede kans bestaat dat die elementen een

positieve bijdrage zullen leveren aan een succesvolle terugkeer naar de samenleving. Uit onderzoek komt voorts naar voren dat een geleidelijke terugkeer naar de samenleving, mits onder begeleiding, het risico op recidive kan terugdringen.<sup>35</sup> De aangenomen motie van het Kamerlid Kooiman om 'te onderzoeken of er een mogelijkheid bestaat voor re-integratieverlop in de intramurale fase'<sup>36</sup> heeft intussen niet tot enige versoepeling geleid. De staatssecretaris schrijft namelijk dat voor het regelen van de praktische zaken die voor terugkeer in de vrije samenleving noodzakelijk zijn, zoals het voeren van een sollicitatiegesprek, de aanvraag van een paspoort en het bezichtigen van een nieuwe woning, het incidenteel verlop kan worden ingezet.<sup>37</sup> Het kan echter moeilijk worden volgehouden dat deze korte onderbrekingen van de algehele onvrijheid leiden tot een geleidelijke gewinning aan de vrije maatschappij, dat wil zeggen aan de mensen waar-tussen en de omgeving waarin de gedetineerde straks terugkeert.

Om de groep 'niet-ED-ers' te kunnen controleren als zij hun eerste schreden weer buiten zetten, kan alleen nog de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) worden ingezet. Aan VI kunnen immers bijzondere voorwaarden worden verbonden welke weer kunnen worden gecontroleerd met elektronisch toezicht (artikel 15a lid 4 Sr). Dat dit inderdaad de bedoeling is, blijkt uit het antwoord van de staatssecretaris aan de Eerste Kamer: 'Voor hen geldt dat de noodzakelijke resocialisatieactiviteiten dan tijdens de voorwaardelijke invrijheidsstelling (indien van toepassing) moeten plaatsvinden in de vorm van bijzondere voorwaarden, zo nodig in combinatie met elektronisch toezicht'.<sup>38</sup> De voorgestelde nieuwe weigeringsgrond voor VI (artikel lid 1 onder f) is kennelijk bedoeld om dit nieuwe beleid te ondersteunen. De bepaling houdt in dat de VI kan worden uitgesteld of achterwege worden gelaten indien 'de veroordeelde onvoldoende heeft doen blijken van zijn geschiktheid tot terugkeer in de samenleving'. De staatssecretaris meent de gedetineerde aldus te kunnen activeren tot goed gedrag. 'Van een gedetineerde wordt eigen inzet verwacht voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Gedetineerden die zich daarvoor niet of niet in voldoende mate inzetten lopen het risico dat de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt uitgesteld of achterwege blijft'.<sup>39</sup> Het is echter naar onze mening een oneigenlijk gebruik van de VI. Ten eerste is VI bedoeld ter

21. Kamerstukken II 2013/2014, 33745, 3, p. 6.

22. Council of Europe, Annual Penal Statistics: SPACE I-2010, 28 maart 2012, pag. 84 (table 5), met dank aan Y. Buruma, 'Vooraf', *NJB* 2013/1929, afl. 31, p. 2129.

23. Kamerstukken I 2013/14, 33745, C, p. 31.

24. Zie noot 18.

25. Advies Ontwerpbesluit tot wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid, 16 juni 2014, p. 2.

26. M. Boone & M. Kox (2012). What Works for irregular migrants in the Nether-

lands. *European Journal of Probation*, 4(3), p. 54-68.

27. Advies RSJ bij het Ontwerpbesluit tot wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid, 16 juni 2014, p. 4.

28. Kamerstukken I 2013/14, 33745, C, p. 10.

29. De bewindsman heeft laten berekenen dat het aantal van 700 zal uitlopen tot 850, *Kamerstukken I 2013/14*, 33745, C, p. 26.

30. CBS, 21 augustus 2014: [http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37264&D1=0-6&D2=0&D3=a&D4=0&D5=\(l-9\)-](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37264&D1=0-6&D2=0&D3=a&D4=0&D5=(l-9)-)

l&HD=140817-1724&HDR=G3,G1,G4&STB=T,G2.

31. Kamerstukken II 2013/2014, 33745, 3, p. 2.

32. Zie bijv. het advies van de RSJ op het Masterplan DJI van 2 mei 2013, het Advies van de Raad voor de rechtspraak van 6 mei 2013 (advies nr. 2013/13) en H.J.B. Sackers, 'Grafrede voor de detentiefasering', *Sancties* 2013, afl. 6, p. 298-302.

33. Kamerstukken II 2013/2014, 33745, 4, p. 2.

34. RSJ, Advies Masterplan DJI, 2 mei 2013, p. 5.

35. Zie de literatuur die wordt genoemd in

M. Nagtegaal, 'Herinvoering van elektronische detentie in Nederland: oude kleren in een nieuw jasje?', *Sancties* (2014)3, p. 167-178.

36. Kamerstukken II 2013-14, 33745, 27, *Handelingen II 2013/14*, 80, 21, p. 1.

37. Brief van de staatssecretaris, 24 juni 2014, *Kamerstukken I 2013/14*, 33745, 31.

38. Kamerstukken I 2013/14, 33745, C, p. 20 en 26.

39. Kamerstukken I 2013/14, 33745, C, p. 21, zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33745, 3, p. 21.

## Indien de VI-regeling op deze manier wordt ingezet, betekent dit voor een grote groep gedetineerden een verzwaring van de straf

voorkoming van recidive<sup>40</sup> en niet ter afstraffing van het tonen van 'verkeerd gedrag' (kwalificatie van de bewindsman)<sup>41</sup> tijdens detentie. In de tweede plaats zal niet iedereen aan de norm van 'goed gedrag' kunnen voldoen, zoals wij hierboven reeds hebben betoogd. Indien de VI-regeling op deze manier wordt ingezet, betekent dit voor een grote groep gedetineerden een verzwaring van de straf.<sup>42</sup> De controle en begeleiding die op dit moment plaatsvinden tijdens de detentiefasering (dus vóór de VI) worden dan immers verplaatst tot na de VI-datum.

Voor degenen die niet in aanmerking komen voor ED ten slotte en die een kortere straf hebben dan een jaar – waardoor zij ook niet in aanmerking komen voor VI – is de overgang naar de vrije maatschappij zelfs in het geheel niet meer te begeleiden, niet door middel van detentiefasering en niet door middel van bijzondere voorwaarden. Hun detentie eindigt abrupt, zonder enige gewenning. Dat dit geen positieve invloed zal hebben op de vermindering van recidive weet ook de bewindsman.<sup>43</sup>

### Programma ED

Zelfs als gedetineerden door de strenge selectieprocedure heenkomen, is het de vraag hoe succesvol zij de elektronische detentie zullen doorlopen. Gelukkig is nu wel duidelijk geworden dat kale elektronische detentie niet toegepast zal worden; er zal tenminste sprake moeten zijn van een zinvolle dagbesteding van 26 uur per week (artikel 7 lid 2 sub e ontwerp Besluit). Volgens hetzelfde artikel uit het Besluit beschikt de deelnemer tijdens elektronische detentie over inkomen uit (legale) arbeid of een uitkering. Vanzelfsprekende voorwaarden, maar hoe ze moeten worden gerealiseerd, wordt uit de toelichting op het ontwerp Besluit niet duidelijk. Als hierbij onverkort wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid, vermoeden wij dat de route terug naar de inrichting voor sommigen zeer kort zal zijn.

De deelnemer staat tijdens de elektronische detentie voortdurend onder toezicht en volgens de nota van toelichting op het besluit is geen enkele overtreding toelaatbaar (p. 8). Dit leidt tot wat criminologen de handhavingsparadox noemen. Wanneer het toezicht toeneemt, worden meer overtredingen geconstateerd en lijkt het afkeurenswaardige gedrag toe te nemen. De vraag is ook hoe zinvol het is het elektronisch toezicht gedurende de

hele periode door te laten lopen. Voor gedetineerden die een langere straf opgelegd hebben gekregen, zou er toch een moment moeten zijn waarop vertrouwen getoond wordt en het elektronisch toezicht wordt stopgezet. De RSJ heeft geadviseerd voorlopig een maximumduur van zes maanden in de wet op te nemen,<sup>44</sup> terwijl de staatssecretaris in de memorie van antwoord spreekt van een *gemiddelde* duur van vijf-zes maanden (p. 19). Een laatste factor die wij willen noemen, omdat die het risico op voortijdige beëindiging van de elektronische detentie zou kunnen bespoedigen, betreft de invloed van meerderjarige huisgenoten. Deze moeten niet alleen (allemaal) schriftelijk toestemming geven voor de elektronische detentie, maar kunnen die ook gaandeweg het traject intrekken. Weliswaar zal daarover het gesprek met de huisgen(o)ot(en) worden aangegaan, maar uit de memorie kan niet worden opgemaakt wie het laatste woord heeft.

### 3. Slot

Het gevangeniswezen is aan een grondige herziening toe. Niet vanwege noodzakelijke bezuinigingen of een economische crisis, maar omdat het op grote schaal opsluiten van mensen die een strafbaar feit hebben begaan, niet meer van deze tijd is. De meeste gedetineerden slijten hun dagen nog steeds in ledigheid in benauwde en vaak stinkende cellen waarin zij straks 120 dan wel 125 uur per week moeten doorbrengen en die de Nederlandse staat zo'n € 200 per dag kosten. Even leek het er op dat onderhavig wetsvoorstel de basis zou vormen voor een revolutionair andere invulling van de vrijheidsstraf die, mits zorgvuldig toegepast, veel nadelen die kleven aan de korte gevangenisstraf zou kunnen ondervangen. Het uitgekilde voorstel dat nu ter beoordeling bij de Eerste Kamer ligt, is het echter niet waard de parel van het Nederlandse gevangeniswezen, de detentiefasering, te vervangen. Detentiefasering bood tot voor kort bijna alle gedetineerden de mogelijkheid om in de laatste fase van hun detentie (maximaal) zes lange weekenden naar huis te gaan en voor een kleiner aantal om maandelijks of wekelijks het weekend thuis door te brengen om te wennen aan de vrije samenleving. Daarnaast was er een kleine groep van uitverkorenen die een deel van hun straf thuis mocht doorbrengen als deelnemer aan een penitentiair programma, niet eens onder continu elektronisch toezicht. Dit geleidelijk toekennen van vrijheden aan de meerderheid van de gedetineerden, wordt nu vervangen door een systeem waarin een selectieve groep gedetineerden onder permanent toezicht in de vrije samenleving mag 'oefenen', terwijl het merendeel rigoureus de overgang van onvrijheid naar vrijheid zal moeten maken, dan wel onderworpen zal worden aan voorwaarden tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling die voorheen achterwege zouden zijn gebleven. Van een dergelijk systeem kan noch kostenbesparing noch recidivevermindering worden verwacht. Het zou dan ook niet op deze manier moeten worden ingevoerd. •

40. W.F. van Hattum, 'De tenuitvoerlegging van de straf van Volkert van der G. Over de rol van de bewindspersoon, het wetsvoorstel herijking tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende sancties en de terugwerkende kracht van de VI-regeling voor langgestraf-

ten', *NJB* 2014/565, afl. 11, p. 692-700, in het bijzonder p. 696. Vanuit dit perspectief heeft Rb Den Haag op 30 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:9411, de aan Volkert van der G. opgelegde voorwaarden van elektronische toezicht en gebiedsverboden

geschorst.

41. *Kamerstukken I* 2013/14, 33745, C, p. 23.

42. Denk aan degenen met een verstandelijke handicap. Ook voor hen heeft de staatssecretaris een verlengde straf in petto,

*Kamerstukken I* 2013/14, 33745, C, p. 16.

43. *Kamerstukken I* 2013/14, 33745, C, p. 7 bovenaan en p. 21.

44. RSJ, Advies van 2 mei 2013, Advies Elektronische Detentie, p. 4.