

Vergaderjaar 1994–1995

23 900–VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1995

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 1995

Inleiding

In mei 1992 werd het rapport gepubliceerd van de heroverwegingswerkgroep Subsidies Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen waarin de resultaten werden neergelegd van een evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van justitiële (rijks- en particuliere-) inrichtingen in relatie tot de kosten. Een van de ontwikkelde beleidsvarianten – die alle tot doel hadden het kostenniveau te verlagen – betrof het voorstel tot invoering van elektronisch toezicht/huisarrest. In juni 1993 bepaalde de regering haar standpunt over dit rapport. Ten aanzien van het voorstel tot «invoering elektronisch toezicht» overwoog zij een experiment te laten uitvoeren teneinde te bezien of elektronisch toezicht in enige vorm een goed alternatief vormt voor detentie.

In februari 1994 hebben de toenmalige minister en staatssecretaris van Justitie, op basis van een advies van een voorbereidingsgroep, besloten dat er een twee jaar durende proef zou worden opgezet om te bepalen of elektronisch toezicht in het Nederlandse strafrecht een plaats behoort te krijgen.

De proef

Vanaf medio juli 1995 zal de proef van start gaan in een vooralsnog beperkte regio. In één regio kan de op te bouwen organisatie compact blijven en daardoor flexibel functioneren. Gelet op het maatschappelijk gevoelig karakter van elektronisch toezicht is het van belang snel en slagvaardig te kunnen reageren op vragen en knelpunten die zich in de uitvinding voordoen. Ondanks een zorgvuldige voorbereiding blijkt immers pas in praktijk welke problemen zich voordoen.

Regio

Tijdens de voorbereidende fase bleken het openbaar ministerie en de

Stichting Reclassering Nederland zeer gemotiveerd hun medewerking te geven aan de uitvoering van het experiment met elektronisch toezicht. De proef zal starten in de arrondissementen Leeuwarden, Groningen, Assen en Zwolle en heeft een capaciteit van 50 plaatsen.

Wat is Elektronisch Toezicht?

Onder elektronisch toezicht wordt een vorm van controle verstaan, waarbij gebruikt gemaakt wordt van een of meer elektronische componenten om, gedurende een bepaalde termijn, de aanwezigheid te verifiëren van een bepaalde persoon op vooraf met hem overeengekomen plaats en tijdvakken. In de gekozen opzet wordt gebruikt gemaakt van drie componenten. Een enkelbandzender, een telefoonkiezer/ontvanger en een centrale computer.

De Enkelband

Het systeem maakt gebruik van een telefoonverbinding, waarbij de aanwezigheid van de deelnemer wordt vastgesteld door middel van een aan de enkel bevestigde miniatuurzender die 24 uur per dag een signaal produceert. De enkelband kan onzichtbaar worden gedragen. Het is niet mogelijk de enkelband zelf af te doen. Deze is gemaakt van materiaal dat tegen stoten en water kan en niet irriterend is voor de huid.

Ontvanger

Het signaal van de enkelband wordt opgevangen door een voor dit doel in het huis aan de deelnemer geplaatste ontvanger die aan het telefoon-toestel gekoppeld is. De gevoeligheid van de ontvanger is instelbaar en kan dus worden aangepast aan de grootte van de woning. De maximale afstand waarover het signaal nog door de ontvanger kan worden gedetecteerd bedraagt 45 meter. Wordt het signaal niet meer ontvangen of wordt de enkelband verwijderd (of onderneemt de deelnemer een poging), dan wordt onmiddellijk een alarmsignaal gestuurd naar een speciaal voor het elektronisch toezicht bestemde computer die opgesteld staat in een (centrale) meldkamer.

Meldkamer

Als de drager van de enkelband zich buiten een bepaalde afstand van de ontvanger bevindt, wordt hij als niet aanwezig geregistreerd. De controlepost registreert bovendien automatisch of de gedetineerde probeert de enkelband af te doen. Het onderhoud, de reparaties, het plaatsen en verwijderen van apparatuur, en de dienstverlening van de centrale meldkamer (24 uur per dag/zeven dagen per week voor elektronisch toezicht beschikbaar) is opgedragen aan ADT Security Systems in Capelle aan den IJssel.

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten liggen aan de proef ten grondslag:

- . toepassing van elektronisch toezicht behoort geen aanzuigend effect te hebben, het dient een reëel alternatief te zijn voor insluiting;
- . op voorhand worden geen doelgroepen categorisch uitgesloten.

Iedere potentiële deelnemer zal in het kader van een intake-procedure zorgvuldig op individuele geschiktheid beoordeeld worden teneinde te waarborgen dat de samenleving adequaat wordt beschermd;

- . elektronisch toezicht wordt (vooralsnog) niet aan een algemene minimum- of maximumduur gebonden.

- . toepassing van elektronisch toezicht vindt alleen plaats indien de betrokkene instemt met de aan het toezicht te verbinden voorwaarden;
- . de deelnemer dient gedurende de periode van toezicht over een aanvaardbare woon- of verblijfplaats in een van de 4 betrokken arrondissementen te beschikken;
- . op overtreden van de voorwaarden moet consequent en snel gereageerd worden. Indien overtreding meebrengt dat de betrokkene (het restant van) zijn straf moet uitzitten dient insluiting van een hoge prioriteit te worden voorzien. Hiertoe zal een (beperkt) aantal cellen worden gereserveerd.

Een van de veronderstellingen bij de toepassing van elektronisch toezicht is dat de deelnemers beschikken over zelfbeheersingsvaardigheden die hen in staat stellen de ter zake opgelegde voorwaarden na te leven. Deze veronderstelling gaat echter niet op voor de meeste vormen van verslaving en voor sommige vormen van geestelijke stoornis. Op grond hiervan zullen gedetineerden die ernstig verslaafd zijn of aan een geestelijke stoornis lijden slechts met omzichtigheid in aanmerking worden gebracht voor elektronisch toezicht.

De doelen

De proef heeft tot doel de toepasbaarheid van het elektronisch toezicht te toetsen aan het uitgangspunt dat het een werkelijk alternatief dient te zijn voor cellulaire insluiting in het kader van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen. Daarbij wordt op voorhand niet onderscheiden naar soort van capaciteit (huizen van bewaring, gesloten, halfopen en open inrichtingen).

Elektronisch toezicht vormt onderdeel van de meer algemene beleidsdoelstelling namelijk het met kracht zoeken naar alternatieven voor detentie.

De doelgroepen

De in de inleiding genoemde voorbereidingsgroep heeft gezocht naar geschikte doelgroepen voor de proef. Zij heeft gewerkt met formeel juridische categorieën. Daarbij zijn taakstraffen, voorlopige hechtenis, principale en subsidiaire hechtenis, korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, detentiefasering, en gratie onder voorwaarden aan de orde geweest. Uiteindelijk werd geconcludeerd dat, gelet op aspecten als het (grote) risico van (aanzienlijke) aanzuigende werking het karakter van een aantal van de genoemde categorieën, de proef zich in eerste instantie op de volgende twee doelgroepen dient te concentreren: (1) de combinatie met taakstraffen en (2) als alternatief voor de laatste fase van de gevangenisstraf.

Taakstraf

De eerste categorie bestaat uit delinquenten die in aanmerking zouden kunnen komen voor een taakstraf, maar voor wie de rechter een taakstraf onvoldoende of ongeschikt vindt vanwege de aard van het misdrijf en/of de persoon van de delinquent.

Zonder de mogelijkheid van elektronisch toezicht zou de rechter dan wellicht een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van substantiële lengte opleggen. Nu kan de rechter in dergelijke gevallen een taakstraf combineren met elektronisch toezicht. Het is een taak van de rechter en/of de officier van justitie om – op basis van advies van de reclassering – te bepalen hoe die combinatie er uit komt te zien.

Detentiefasering

De tweede categorie bestaat uit gedetineerden die minstens de helft van hun straf hebben ondergaan. Zij bevinden zich in de laatste fase van hun detentie. Het uitgangspunt bij detentiefasering is dat een gedetineerde gedurende zijn straftijd in aanmerking kan komen voor steeds meer vrijheid. Na de detentie komt iedere gedetineerde immers weer in de vrije samenleving terug.

Detentiefasering is een middel om die terugkeer zo soepel mogelijk te laten verlopen. Elektronisch toezicht is, met de (half)open inrichting en de inrichting dagdetentie, een onderdeel van de deze fasering. Het zal in de regel volgen op een verblijf in een gesloten of (half)open inrichting.

Ook strafrechtelijk minderjarigen kunnen bij het experiment worden betrokken met dien verstande dat in eerste instantie op individuele basis bekeken zal worden of elektronisch toezicht bij hen zinvol kan worden toegepast. In een later stadium zal gezien worden of zij structureel onderdeel van het experiment zullen gaan uitmaken.

Het juridisch kader

In verband met de bestaande juridische (on-) mogelijkheden kan het elektronisch toezicht thans alleen worden toegepast in combinatie met een andere vorm van straf. Zelfstandige toepassing van elektronisch toezicht is (nu) wettelijk niet mogelijk.

Dat brengt met zich mee dat inzet van elektronisch toezicht in het kader van detentiefasering, hangende het (voor-)ontwerp van een Penitentiaire Beginselenwet, plaats zal vinden op voet van artikel 47 Beginselenwet Gevangeniswezen.

Combinatie van elektronisch toezicht en taakstraf is juridisch mogelijk door oplegging van een gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf waarbij aan het voorwaardelijk deel de bijzondere voorwaarde van een aantal maanden elektronisch toezicht wordt verbonden.

Plaatsing onder elektronisch toezicht geschiedt op vrijwillige basis. De deelnemer moet uitdrukkelijk instemmen met de voorwaarden die aan het toezicht worden verbonden. Aangezien de deelnemer gedurende een aantal maanden op vaste tijden op zijn huisadres dient te zijn, valt te verwachten dat de verplichte aanwezigheid thuis een nadrukkelijk effect zal hebben op de huisgenoten. Dat is dan ook de reden om bij het opstellen van het voorstel expliciet na te gaan of de huisgenoten met het toezicht instemmen.

Rechtspositie

Ten aanzien van de rechtspositie van deelnemers aan elektronisch toezicht zullen bestaande regelingen van overeenkomstige toepassing zijn. Bij klachten over het optreden van de individuele reclasseringswerker zal het klachtenreglement van de Stichting Reclassering Nederland van toepassing zijn. Wordt elektronisch toezicht gecombineerd met taakstraf en krijgt dit de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een (deels) voorwaardelijke straf, dan bestaat bij stopzetting van het toezicht de mogelijkheid van beroep ingeval de rechter tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke vrijheidsstraf besluit.

Indien sprake is van de combinatie van tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf en elektronisch toezicht zijn de regelingen van de rechtspositie voor gedetineerden, zoals vastgelegd in de Beginselenwet Gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel, onverkort van toepassing.

Verantwoordelijkheden

In de paragraaf Doelgroepen werd al aangegeven dat de proef zich in de eerste plaats zal richten op toepassing van elektronisch toezicht in combinatie met taakstraffen en als alternatieve wijze van tenuitvoerlegging van de laatste fase van de gevangenisstraf, dus zowel aan het begin als aan het eind van de strafrechtsketen. Deze keuze brengt onder meer met zich mee dat er verschillende actoren een rol spelen in het besluitvormingsproces. Dit brengt met zich mee dat de wijze waarop het voorstel voor elektronisch toezicht tot stand komt en de instantie die daar vervolgens over beslist bij de twee (primaire) onderscheiden doelgroepen van elkaar verschilt.

Taakstraffen

Wordt beoogd het elektronisch toezicht te combineren met een taakstraf, dan ligt het voor de hand de voorstellen tot een taakstraf en tot elektronisch toezicht te integreren tot één voorstel en dit geheel aan de beoordelende instantie voor te leggen. Dit voorstel is dan de vrucht van het samenspel tussen cliënt, advocaat, reclassering en officier van justitie. In dit voorstel zijn de afspraken opgenomen die gemaakt zijn tussen de deelnemer en de reclassering. Afspraken over het tijdschema waar de deelnemer zich aan moet houden en het samenstel van activiteiten dat hij zal moeten doorlopen. De rechter is uiteindelijk degene die over het geheel beslist.

Detentiefasering

Voordat gedetineerden na het uitzitten van hun gevangenisstraf weer in de samenleving terugkeren bestaat voor hen de mogelijkheid om zich door middel van toenemende vrijheden en daarmee evenredig toenemende verantwoordelijkheden goed voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving. In het kader van deze voorbereiding kan de gedetineerde van een gesloten penitentiaire inrichting worden overgeplaatst naar een inrichting waar meer vrijheden zijn toegestaan. De besluitvorming over toepassing van elektronisch toezicht bij detentiefasering zal worden ingebed in de bestaande selectieprocedure die toch al gericht is op systematische detentiefasering. Formeel eindverantwoordelijke voor de uiteindelijke beslissing over deze toepassing ligt in handen van het hoofd van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Uitvoering

Organisatie

Bij de uitvoering van het elektronisch toezicht zijn twee elementen die verenigd moeten worden. Die van begeleiding en toezicht. Voortbordurend op de wijze waarop de reclassering de afgelopen jaren met haar rol bij de uitvoering van de werkstraf heeft aangetoond dat genoemde elementen in een persoon te combineren zijn, heeft de reclassering zich bereid getoond aan de proef mee te werken. Gelet op haar rol bij de werkstraf is ervoor gekozen om bij de combinatie van elektronisch toezicht met een taakstraf (het koepelbegrip waaronder naast de werkstraf ook de leerstraf valt) de reclassering ook hierover haar begeleidende en toezichthoudende taken te laten uitoefenen. Een analoge rol is de reclassering toegedacht bij toepassing van elektronisch toezicht bij detentiefasering.

Aan de reclasseringswerkers zal niet gevraagd worden de apparatuur te plaatsen en te verwijderen. Deze taken zullen vervuld worden door

technici van ADT Security Systems. Wel zal hierbij steeds een reclasseringswerker aanwezig zijn.

Voorwaarden

Zoals al is aangegeven zal deelname aan elektronisch toezicht plaats vinden op basis van vrijwilligheid. Dat betekent dat de betrokkene zich bereid heeft verklaard de met hem overeengekomen afspraken na te komen. Afspraken die zowel de tijdvakken omvatten die de deelnemer thuis moet zijn, als de activiteiten die gepland zijn om tot een voor de deelnemer zinvolle daginvulling te komen. Hierbij kan worden gedacht aan het opdoen van werkervaring of het volgen van een opleiding. Om tot een heldere uitgangspositie te komen zullen alle relevante algemene en bijzondere afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst die tussen de deelnemer en de reclassering wordt gesloten.

Overtreding

Bij elektronisch toezicht heeft de deelnemer een grotere mate van vrijheid dan in een strafinrichting. De keerzijde hiervan is wel, dat hard wordt opgetreden tegen degenen die zich niet aan de overeenkomst houden. De reclassering houdt toezicht op het verloop van het elektronisch toezicht en beoordeelt in eerste instantie of de voorwaarden naar behoren worden nageleefd. Het is aan de reclassering om te bepalen in hoeverre de deelnemer een overtreding moet worden aangerekend. Dit kan erop neerkomen dat overtredders hun resterende straftijd alsnog in een cel moeten doorbrengen. Gedurende de proef zullen deze insluitingen hoge prioriteit hebben.

Overtreding bij de combinatie taakstraffen en elektronisch toezicht

Komt de deelnemer zijn verplichtingen niet na, dan kan de reclassering de deelnemer een waarschuwing geven. Leidt deze waarschuwing niet tot de gewenste gedragsaanpassing dan zet de reclassering het elektronisch toezicht stop en rapporteert dit aan de officier van justitie. De officier bekijkt vervolgens of de zaak aan de rechter moet worden voorgelegd. De rechter beslist tenslotte of hij alsnog een gevangenisstraf oplegt.

Overtreding bij de combinatie detentiefasering en elektronisch toezicht

Om in aanmerking te komen voor elektronisch toezicht moet de kandidaat een geschikte woon- of verblijfplaats hebben in een van de vier betrokken arrondissementen. Ook bij de combinatie van detentiefasering en elektronisch toezicht is met de gedetineerde een overeenkomst gesloten. Als de gedetineerde zich niet aan de met hem gemaakte afspraken houdt, meldt de reclassering dit aan het hoofd van de penitentiaire inrichting van herkomst. In de regel volgt dan terugplaatsing naar een penitentiaire inrichting.

De duur

Bij de bepaling van de wenselijke lengte van de periode elektronisch toezicht spelen twee vragen een rol. Ten eerste de vraag op welke tijden de deelnemer thuis moet zijn en ten tweede de vraag wat de lengte moet zijn van de totale periode. De twee houden duidelijk verband met elkaar: hoe minder uren op het huisadres doorgebracht moeten worden, hoe langer verwacht mag worden dat hij de vrijheidsbeperking vol kan houden. Als richtsnoer voor een mogelijke bovengrens wordt aansluiting gezocht bij de in de Amerikaanse praktijk gegroeide consensus dat 6 maanden gezien kan worden als een limiet voor de periode die iemand

onder elektronisch toezicht vol kan houden. Indien elektronisch toezicht langer dan 6 maanden duurt, dan genereert het zijn eigen mislukkingen: het aantal mislukkingen neemt dan fors toe, zo blijkt uit de literatuur. Hiermee rekening houdend zal vooralsnog voor de Nederlandse proef een maximum periode van 6 maanden worden aangehouden. Als ondergrens zal een maand worden gehanteerd.

Taakstraffen

Voor de combinatie met een taakstraf geldt dat bij de vaststelling van de periode waarbinnen de taakstraf volbracht moet zijn de rechter nadrukkelijk rekening zal houden met de tijd die de deelnemer, naast de taakstraf, onder elektronisch toezicht door zal moeten brengen. Het is vanzelfsprekend aan de rechter om in het vonnis te bepalen hoe lang de periode onder elektronisch toezicht zal zijn en met hoeveel maanden gevangenisstraf dit gelijk zal staan.

Detentiefasering

In de paragraaf over het juridisch kader is reeds beschreven dat toepassing van elektronisch toezicht plaats vindt op voet van artikel 47 BGW. Dit betekent dat de strafexecutie doorloopt, met andere woorden elke dag die de deelnemer onder elektronisch toezicht doorbrengt telt als een dag gevangenisstraf. Er is daarmee sprake van een één-op-één-relatie tussen elektronisch toezicht en gevangenisstraf.

Wetenschappelijke evaluatie

Het Wetenschappelijk Onderzoeks en Documentatie Centrum zal het experiment evalueren. Na de proefperiode volgt een evaluatie van de resultaten. Op grond van deze resultaten zal beoordeeld worden of landelijke toepassing van elektronisch toezicht mogelijk gemaakt zou moeten worden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager