

Vergaderjaar 2001–2002

28 420

Wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met het penitentiair programma en het elektronisch toezicht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Bij brief van 21 september 2000 is de nota Sancties in Perspectief (februari 2000) aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1). De nota geeft voorstellen om tot een helder en meer inzichtelijk sanctiestelsel te komen op het gebied van de vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen voor volwassenen. Het onderhavige voorstel van wet beoogt uitvoering te geven aan een aantal voorstellen die in de nota zijn gedaan en die in voornoemde brief door de regering zijn overgenomen. Het gaat om het voorstel om de criteria voor deelname aan een penitentiair programma te verruimen naar vrijheidsstraffen van minder dan een jaar. Voorts omvat dit voorstel van wet de verankering van elektronisch toezicht in de wet.

De verruiming van de criteria voor deelname aan een penitentiair programma vloeit ook voort uit het Masterplan DJI, dat bij brief van 4 mei 2000 aan de Tweede Kamer werd toegezonden (Kamerstukken II 1999/2000, 24 587, nr. 48, onderdeel 4.2). In dit stuk wordt als maatregel voor de invulling van de ombuigingstaakstelling voorgesteld om ook bij korte straffen een deel daarvan extramuraal en onder elektronisch toezicht plaats te laten vinden.¹ dat, in relatie tot de wettelijke verankering van het elektronisch toezicht gedurende de laatste fase van de detentie, de criteria voor deelname aan een penitentiair programma aanpassing behoeven. In de nota Sancties in Perspectief wordt ten aanzien van elektronisch toezicht gesteld dat dit – in de zin van de technische voorziening (zie voor een nadere uiteenzetting hiervan onder 2) – geen afzonderlijke straf- of executiemodaliteit kan zijn. Gesteld is dat aan deze technische voorziening altijd een programma van activiteiten verbonden moet worden, teneinde invulling te kunnen geven aan de resocialisatie van de delinquent. Het is om die reden dat de wettelijke regeling van elektronisch toezicht bij straffen korter dan een jaar (zoals in het kader van het Masterplan DJI is aangegeven) vorm heeft gekregen in een wijziging van de criteria voor deelname aan een penitentiair programma. Dit penitentiair programma vormt immers het genoemde samenstel van activiteiten. Het voorstel van wet is voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugd-

¹ Elektronisch toezicht is in het Masterplan bedoeld in de wijze waarop dit gedurende de experimentele fase is uitgevoerd, nl. in combinatie met een activiteitenprogramma.

bescherming, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College van procureurs-generaal en de Stichting Reclassering Nederland. De door deze instanties gegeven adviezen¹ hebben tot wijziging van het aanvankelijke voorstel geleid.

In het voorstel van wet zoals dat aan voornoemde adviesinstanties werd voorgelegd, was een bepaling opgenomen waarmee de mogelijkheid een vrijheidsstraf van maximaal zes maanden te combineren met een taakstraf (artikel 9, vierde lid, Wetboek van Strafrecht) werd gewijzigd in een mogelijkheid om een straf met een lengte van maximaal de reeds ondergane voorlopige hechtenis te combineren met een taakstraf. Dit voorstel vloeide eveneens voort uit de beleidsvoornemens van de nota Sancties in Perspectief. Op dit voorstel werd door de meeste adviesinstanties afwijzend gereageerd, voornamelijk vanwege de behoefte bij het openbaar ministerie en de rechter om bij de sanctieoplegging maatwerk te kunnen leveren. Voorts bestonden er overwegende bezwaren tegen het voorstel om geen ondergrens voor wat betreft de opgelegde straf te verbinden aan de criteria voor deelname aan een penitentiaal programma. Een en ander heeft de regering ertoe gebracht om het wetsvoorstel aan te passen aan de gegeven kritiek. Kort samengevat behelst het wetsvoorstel thans een wijziging van de grens voor deelname aan een penitentiaal programma van een onherroepelijke en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van een jaar naar zes maanden² en wordt het elektronisch toezicht in het kader van het penitentiaal programma wettelijk verankerd.

Met deze wijziging wordt aan de ene kant wellicht in mindere mate bijgedragen aan de vergroting van de helderheid van het sanctiestelsel, zoals in de beleidsnota Sancties in Perspectief wordt bepleit. Anderzijds behoeft systematische helderheid niet het doorslaggevende argument zijn voor de vormgeving van het sanctiestelsel op onderdelen waarbij de praktijk duidelijk aangeeft aan bepaalde modaliteiten behoefte te hebben. Met het handhaven van de combinatiemogelijkheid voor de rechter om naast een taakstraf en korte vrijheidsstraf op te leggen en de mogelijkheid om in voorkomende gevallen ook bij kortere straffen een penitentiaal programma te kunnen doorlopen worden met name wensen uit de praktijk gediend. De systematische fraaiheid wordt in dit geval daaraan ondergeschikt gemaakt.

2. Elektronisch toezicht

Met elektronisch toezicht is in juli 1995 begonnen als experiment in het noorden van het land. Het werd ingezet als een middel ter vervanging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit kon geschieden doordat de rechter als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf voor een bepaalde periode elektronisch toezicht (verder: ET) oplegde, naast onbetaalde arbeid ten algemenen nutte, die eveneens diende ter vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De andere modaliteit betrof het toevoegen van ET aan een penitentiaal programma (of de voorlopers daarvan, nu het penitentiaal programma pas in de Penitentiaire beginselenwet per 1 januari 1999 een wettelijke basis kreeg) in de laatste fase van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Onder ET als technische voorziening wordt in het kader van het onderhavige wetsvoorstel een vorm van controle verstaan waarbij, gedurende een bepaalde termijn, de aanwezigheid van een bepaalde persoon op een vooraf met hem afgesproken tijd en plaats geverifieerd wordt (zie de voorgestelde definitie in artikel I). Dit houdt onder andere in dat de betrokkene zijn woning (of een ander aanvaardbaar verblijfsadres) niet mag verlaten, behalve op de afgesproken tijden. Om te kunnen controleren of de veroordeelde op de afgesproken tijden thuis is, wordt gebruik gemaakt van elektronica die onder andere in de vorm van een enkelband te dragen is. Deze zender zendt 24 uur per dag, tweemaal per minuut, een signaal uit. Het signaal wordt opgevangen door een ontvanger die in de woning

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² In het oorspronkelijke voorstel in de beleidsnota Sancties in Perspectief werd ook vooral gedacht aan de langere straffen van minder dan één jaar.

van de deelnemer staat opgesteld. Via de telefoonlijn wordt het signaal doorgegeven aan een computer in de meldkamer van een beveiligingsbedrijf. In deze computer is het dagprogramma van iedere deelnemer opgeslagen. De computer controleert op willekeurige momenten of het signaal correspondeert met het dagprogramma. Bij ongeoorloofde aan- of afwezigheid van de veroordeelde of bij pogingen om de enkelband te verwijderen, geeft de computer een alarmmelding. De medewerkers van het particuliere beveiligingsbedrijf geven de melding onverwijld door aan de met het toezicht belaste functionaris (thans de reclassering). Die neemt vervolgens contact op met de veroordeelde om na te gaan wat de reden van de alarmmelding is.

Bij ET is geen sprake van (structurele) observatie door middel van een camera, zoals bijvoorbeeld in het kader van de ordehandhaving op gemeentelijke risicoplaatsen wordt toegepast. In de huidige toepassingen van ET wordt een signaal via de telefoon afgegeven. In het buitenland zijn inmiddels technieken ontwikkeld waarbij zowel sprake is van een signaal via de telefoon als gelijktijdige controle van de aanwezigheid via een camera. Niet uitgesloten is dat een dergelijk systeem ooit in Nederland zal worden toegepast. De definitie laat deze mogelijkheid open terwijl anderzijds duidelijk is dat controle door structurele cameraobservatie niet is toegelaten. ET is evenmin een systeem waarmee de bewegingen van personen kunnen worden gevolgd, zoals bijvoorbeeld het geval is bij systemen als «global positioning». Met de gegeven definitie wordt aangegeven dat er geen voornemen is om een dergelijke vorm van permanent volgen van personen in de toekomst als modaliteit van toezicht in het kader van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf in te zetten. Een dergelijke mate van controle van de bewegingsvrijheid verdraagt zich niet met het gegeven dat een gedetineerde pas in de laatste fase van detentie hiervoor in aanmerking komt. Het laat echter wel ruimte om in het kader van de ontwikkeling op het gebied van elektronica andere vormen dan de huidige enkelband toe te passen.

In 1997 werd het experiment ET door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC), met name voor wat de toepassing in de laatste fase van detentie betreft, positief geëvalueerd (E.C. Spaans en C. Verwers, Onderzoek en beleid nr. 164, Elektronisch toezicht in Nederland, Uitkomsten van het experiment). In het regeringsstandpunt van oktober 1997 (Kamerstukken II 1997/98, 25 712, nr. 1) is besloten ET landelijk in te voeren. Deze landelijke invoering is in december 1999 voltooid. In het onderhavige voorstel van wet wordt het ET in het kader van een penitentiaal programma wettelijk geregeld door deze mogelijkheid op te nemen in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Ten aanzien van de eerstgenoemde variant, waarbij ET gecombineerd wordt met een taakstraf, blijkt zowel uit de evaluatie van het WODC als uit het eindverslag van het Project Landelijke Invoering ET (Dienst Justitiële Inrichtingen, april 2000) dat deze nog niet echt van de grond is gekomen. Vanuit het openbaar ministerie is, bij gelegenheid van de advisering over de beleidsnota Sancties in Perspectief, erop aangedrongen deze variant nog niet definitief wettelijk te regelen, opdat hiermee eerst meer ervaring kan worden opgedaan. Een mogelijke wettelijke regeling van het ET als toezichtmiddel bij een vrijheidsbeperkende sanctie zal derhalve worden betrokken bij de voorstellen rondom de ontwikkeling van de straf van vrijheidsbeperking zoals die zijn aangekondigd in het hiervoor vermelde regeringsstandpunt (p. 9).

Het toevoegen van ET als toezichtmiddel bij een penitentiaal programma, heeft in de praktijk bewezen een waardevolle aanvulling te zijn op dergelijke programma's. Het is een belangrijke randvoorwaarde om het kader van het penitentiaal programma concreet te kunnen hanteren. Een penitentiaal programma gecombineerd met ET kan worden gezien als tussenvariant op de insluiting in een penitentiaire inrichting enerzijds en de deelname aan een penitentiaal programma (zonder toepassing van ET)

anderzijds. In de Erkenningsregeling penitentiaal programma is (in artikel 6, vierde tot en met zesde lid) een regeling gegeven in welke gevallen een deelnemer tevens onder ET staat. In deze regeling is ET gekoppeld aan de mate van beveiliging van de inrichting van waaruit de gedetineerde gaat deelnemen en aan de aard van het programma. Uit de evaluatie van de Pbw¹ alsmede uit een eigen evaluatie door de Dienst Justitiële Inrichtingen van het functioneren van het penitentiaal programma² blijkt dat deze strikte koppeling als een knelpunt wordt ervaren. Met de wettelijke verankering van het ET bij een penitentiaal programma zal ook deze regeling opnieuw worden bezien en zullen deze regels op het niveau van de Penitentiaire maatregel worden gegeven. Ten aanzien van gedetineerden over wie twijfel bestaat of zij zich aan de afspraken verbonden aan een penitentiaal programma zullen houden, zal ET kunnen worden toegepast. Wanneer dit middel er niet zou zijn, zou, in verband met het zo veel mogelijk uitsluiten van risico's, geen toestemming worden verleend voor deelname aan het penitentiaal programma. Met ET kan die toestemming wel worden gegeven. Bij toepassing van ET bestaat er immers op elk gewenst moment een mogelijkheid tot toezicht, waar dat door een daarmee belaste functionaris, bijvoorbeeld een medewerker van de reclassering, niet op elk gewenst moment kan worden gerealiseerd. In de perceptie van de deelnemers heeft deze vorm een duidelijk strafkarakter. Het ET wordt als behoorlijk zwaar en verplichtend ervaren en doet een groot beroep op de zelfdiscipline en de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemer. Door aan een penitentiaal programma ET te verbinden wordt het mogelijk een grotere groep veroordeelden voor deelname aan een penitentiaal programma in aanmerking te laten komen. Door het ET kan de overgang van penitentiaire inrichting naar penitentiaal programma meer geleidelijk vorm krijgen, waarmee de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving op grotere schaal op verantwoorde wijze kan worden bevorderd.

3. Verruiming grenzen penitentiaal programma

In het voorstel van wet worden deels nieuwe criteria voor deelname aan een penitentiaal programma voorgesteld. De wijziging ten opzichte van het huidige artikel 4, tweede lid, Pbw impliceert dat ook veroordeelden tot een straf tussen de zes maanden en één jaar in aanmerking kunnen komen voor deze executiemodaliteit. Er bestaan twee redenen om de mogelijkheid van deelname aan een penitentiaal programma uit te breiden tot deze categorie gedetineerden.

In de eerste plaats blijkt er binnen de penitentiaire inrichtingen nog een groep gedetineerden te bestaan die, qua gedrag en reïntegratieperspectief, geschikt zou zijn voor deelname aan een penitentiaal programma, maar hier – vanwege de eisen gesteld in het huidige artikel 4, tweede lid, Pbw – niet voor in aanmerking komt. Het gaat daarbij vooral om gedetineerden met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes tot twaalf maanden, voor wie een taakstraf, eventueel gecombineerd met elektronisch toezicht, te licht werd bevonden. Het betreft in omvang een potentiële groep deelnemers van ruim 1700 op jaarbasis. Na selectie en rekening houdend met de instroom zoals die in 2000 en 2001 heeft plaatsgevonden, zouden dagelijks 30 tot 40 veroordeelden extra kunnen deelnemen aan een penitentiaal programma. Nu kan bij deze categorie gedetineerden, vanwege hun strafduur, veelal weinig invulling worden gegeven aan detentiefasering. Dit was destijds ook de reden om bij de combinatie van een taakstraf en een vrijheidsstraf, de grens te stellen bij een vrijheidsstraf van maximaal zes maanden.³ Toch komt het veel voor dat in de groep veroordeelden tot twaalf maanden, vooral bij een korte voorlopige hechtenis, de veroordeelden nadat vonnis is gewezen een substantieel aantal maanden detentie hebben te ondergaan. Uitbreiding van het werkingsgebied van het penitentiaal programma biedt mogelijkheden om ook bij hen gericht aan maatschappelijke integratie te werken. Deze wijzi-

¹ Het rapport «Evaluatie Penitentiaal beginselenwet en Penitentiaire maatregel» van ITS, Nijmegen, is de Tweede Kamer bij brief van 22 mei 2001 (nr. 5 096 784/01/PJS) toegezonden.

² Penitentiaire Programma's: een open deur? Dienst Justitiële Inrichtingen, februari 2001.

³ Zie Kamerstukken II 199/98, 26 114, nr. 3, blz. 11.

ging past in het beleidsprogramma «Terugdringen recidive» dat binnen het Ministerie van Justitie is opgezet. Dit beleidsprogramma, dat tegemoet komt aan de sterke wens van de Tweede Kamer om de recidive van met name zgn. veelplegers terug te dringen, beoogt systematischer dan thans het geval is, gedetineerden in aanmerking te brengen voor reïntegratietrajecten. Deze trajecten starten tijdens de detentie. Voor het welslagen ervan is het van wezenlijk belang dat dergelijke trajecten een extramuraal vervolg krijgen waarbij de veroordeelde onder reclasserings-toezicht wordt gesteld en waarbij programmatische voorwaarden gelden. Tot nu toe ontbreekt deze mogelijkheid bij gevangenisstraffen tot een jaar. Daarbij moet worden bedacht dat zgn. veelplegers, die bij uitstek in aanmerking komen voor trajecten die zijn gericht op recidivevermindering, vaak kortere vrijheidsstraffen krijgen opgelegd. In de tweede plaats is uitbreiding gewenst vanwege ontwikkelingen in de opgelegde straffen. Bij de invoering van het penitentiair programma in 1999 bestonden verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de aantallen en duur van de opgelegde straffen. Deze verwachtingen zijn niet geheel uitgekomen. Met name de toename die werd verwacht in de duur van de opgelegde straffen is uitgebleven. Hierdoor is de groep gedetineerden die, gelet op de huidige grenzen aan het penitentiair programma voor deelname in aanmerking komt, kleiner. Belangrijke kansen om de resocialisatie van gedetineerden te verbeteren worden hierdoor gemist. Beide redenen vormen voor de regering aanleiding de toepassing van het penitentiair programma door aanpassing van de criteria te verruimen.

4. Financiële en uitvoeringsgevolgen

Bij gelegenheid van het opstellen van het hiervoor vermelde Masterplan DJI zijn de capacitaire en financiële gevolgen (besparingen en meerkosten) van wat destijds werd aangeduid als «elektronische tenuitvoerlegging korte vrijheidsstraffen» berekend. De desbetreffende besparingen zijn ingezet ter compensatie van zowel een deel van de taakstelling uit het Regeerakkoord van f 115 mln. als ter medefinanciering van de capaciteitsuitbreidingen in de jeugd- en TBS-sector. De meerkosten hadden betrekking op de kosten van toepassing van ET. De uitvoeringskosten van het onderhavige wetsvoorstel (circa f 4,3 mln. structureel) kunnen worden gecompenseerd door de inzet van middelen die binnen de begrotingen van de betrokken uitvoeringsorganisaties (DJI en SRN) beschikbaar waren voor de aanvankelijk geplande elektronische tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen. De capacitaire effecten worden betrokken bij de begin 2002 op te stellen behoefteprognoses en de daarop af te stemmen omvang van de sanctiecapaciteit.¹

Voorafgaand aan het opstellen van het Masterplan DJI heeft ten aanzien van de voorstellen die daarin zijn opgenomen een ex-ante uitvoeringstoets plaatsgevonden door zowel de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) als de Stichting Reclassering Nederland (SRN).

De SRN heeft positief gereageerd op het voorstel geen «kaal ET» toe te passen, doch dit altijd in combinatie met een programma van activiteiten te laten plaatsvinden, uit het oogpunt van resocialisatie. Wel wijst de SRN op het convenant dat deze organisatie heeft gesloten met het openbaar ministerie op grond waarvan dit bij de categorie verdachten die in aanmerking komen voor een vrijheidsstraf tot zes maanden, waar dat enigszins verantwoord is, een taakstraf vordert. Nu in het thans voorliggende voorstel van wet de grens voor deelname aan een penitentiair programma op een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van ten minste zes maanden wordt gesteld is er geen ongewenste samenloop met voornoemd convenant.

Ook door de DJI werd aangegeven dat bedacht dient te worden dat bij veroordeelden tot een straf van een jaar of minder, de rechter deze kennelijk niet geschikt heeft geacht voor het verrichten van een taakstraf. Dat

¹ De meest recente gegevens hierover zijn bij brief van 7 mei 2001 (kamerstukken II 2000/01, 24 587, nr. 63) aan de Tweede Kamer toegezonden.

geldt volgens DJI in hoge mate voor de veroordeelden tot een straf van zes maanden of minder. Ook deze bedenkingen zijn met het thans voorliggende voorstel weggenomen.

De beide rapporten waarin het penitentiair programma is geëvalueerd (zie noten 2 en 3) signaleren knelpunten onder andere op het terrein van de samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering. Hierdoor kunnen er minder gedetineerden deelnemen aan een penitentiair programma. Dat is vanzelfsprekend ongewenst. Naar aanleiding van beide evaluaties zijn reeds de nodige activiteiten ontwikkeld. Er is overleg opgestart tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Stichting Reclassering Nederland over deze problematiek. Er wordt bezien of er op korte termijn al problemen kunnen worden opgelost, maar ook de langere termijn wordt onder de loep genomen. Voorts zal lopende de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel worden bezien in hoeverre de uitvoeringsregelgeving over de penitentiare programma's knelpunten veroorzaakt. Nu bij gelegenheid van dit wetsvoorstel ook de bepalingen in de Penitentiare maatregel over dit onderwerp aanpassing behoeven, kunnen eventuele knelpunten worden weggenomen voordat de thans voorgestelde verruiming wordt ingevoerd.

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel wordt een definitie van elektronisch toezicht aan artikel 1 van de Pbw toegevoegd. De inhoud van deze definitie is voldoende toegelicht in onderdeel 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel B, subonderdelen 1 en 3

In subonderdeel 1 van onderdeel B van artikel I wordt in de eerste plaats een redactionele onvolkomenheid hersteld. Bij derde nota van wijziging bij het toenmalige wetsvoorstel tot vaststelling van een Pbw (Kamertukken II 1996/97, 24 263, nr. 35) is het huidige tweede lid aan artikel 4 Pbw toegevoegd. Voordien was deelname aan een penitentiair programma ook als mogelijkheid voorzien voor personen die in een penitentiare inrichting verbleven op basis van een vrijheidsbenemende maatregel (voornamelijk voorlopig gehechten). Nu de toepassing van het penitentiair programma bij genoemde nota van wijziging werd beperkt tot veroordeelden tot een vrijheidsstraf, diende de verwijzing naar vrijheidsbenemende maatregelen te vervallen. Deze onvolkomenheid wordt bij gelegenheid van dit wetsvoorstel hersteld.

In de tweede plaats wordt in subonderdeel 1 aan het eerste lid van artikel 4 Pbw toegevoegd dat de deelnemer aan een penitentiair programma onder elektronisch toezicht kan worden gesteld. Hiermee wordt elektronisch toezicht ten behoeve van penitentiare programma's wettelijk geregeld. Tegelijkertijd wordt in subonderdeel 3 bepaald dat over het elektronisch toezicht bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Thans zijn deze regels gesteld in de Erkenningsregeling penitentiare programma's. Het is het voornemen van de regering om de koppeling tussen penitentiair programma en elektronisch toezicht bij algemene maatregel van bestuur te regelen. In onderdeel 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hier reeds op ingegaan. Deze regels zullen in de Penitentiare maatregel worden opgenomen. Het is wellicht goed op deze plaats te vermelden dat regels die over dit onderwerp bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld bij beide kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen (zie hiervoor artikel 4, vierde lid, Pbw). In de Pbw zijn ten aanzien van het penitentiair programma de hoofdlijnen aangegeven. De meer gedetailleerde vormge-

ving van het penitentiair programma is neergelegd in hoofdstuk 3 van de Penitentiaire maatregel. De regeling van de koppeling van elektronisch toezicht en penitentiair programma past daar goed in. In verband met de toevoeging van de nadere regels die ten aanzien van het elektronisch toezicht moeten worden gesteld is het derde lid van artikel 3 opnieuw geredigeerd. Door een opsomming in onderdelen te geven van de onderwerpen die nadere regeling behoeven, wordt de bepaling beter leesbaar.

Artikel 1, onderdeel B, subonderdeel 2

In onderdeel 3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is reeds ingegaan op de overwegingen om de grenzen van de deelname aan het penitentiair programma te verruimen. Onderdeel a van artikel 4, tweede lid, Pbw geeft aan dat een penitentiair programma slechts mogelijk is bij onherroepelijke en onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van zes maanden of meer. Voor het overige ondergaat onderdeel a van artikel 4, tweede lid, Pbw geen inhoudelijke wijziging. Het penitentiair programma blijft daarmee een voorziening in het kader van de detentiefasering. In de aanhef van artikel 4, tweede lid, Pbw is bepaald dat de gedetineerde ten hoogste een zesde deel van de opgelegde (onvoorwaardelijke) straf aan een penitentiair programma kan deelnemen. Het zesde deel wordt berekend over de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf. De aftrek van reeds ondergane voorlopige hechtenis of de vervroegde invrijheidstelling wordt bij de bepaling van de duur niet betrokken. Het penitentiair programma vindt direct voorafgaand aan de datum van de (vervroegde) invrijheidstelling plaats. Dit was reeds het geval ten aanzien van straffen van een jaar of langer, zij het dat de formulering anders luidt. In de huidige tekst van artikel 4, tweede lid, Pbw wordt aangegeven dat de helft van de opgelegde straf in een penitentiaire inrichting doorgebracht moet worden en dat het strafrestant in de vorm van een penitentiair programma kan worden ten uitvoer gelegd. Qua gevolgen komen beide formuleringen met elkaar overeen. De keuze voor de helft van de opgelegde straf werd destijds gemotiveerd als zijnde het omslagpunt in de tenuitvoerlegging van de straf waarop de resocialisatie meer aan terrein wint. Dat principe wordt ook nu nog onderschreven en geldt naar zijn aard zowel voor vrijheidstraffen van meer dan één jaar als voor vrijheidstraffen van minder dan één jaar.

Vanwege de beperking in onderdeel b van artikel 4, tweede lid, Pbw is het niet zo dat iedere gedetineerde zodra deze de helft van de straf heeft ondergaan (dan wel het zesde deel van de straf voorafgaand aan de invrijheidstelling is aangevangen), in aanmerking komt voor deelname aan een penitentiair programma. Het programma kan immers nooit langer duren dan één jaar. In onderdeel b van het voorstel is de minimumduur van een penitentiair programma van zes weken verkort tot vier weken. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het voorstel om ook voor kortere straffen deelname aan een dergelijk programma mogelijk te maken. Zes weken zou verhoudingsgewijs bij kortere straffen een te lang programma kunnen vormen. Voorts leert de ervaring die inmiddels met penitentiaire programma's is opgedaan dat er ook zinvolle programma's zijn op te zetten met een duur van een maand. Met name is hieraan behoefte in gevallen waarin het penitentiair programma een onderdeel is van een langer lopend traject – veelal gericht op bepaalde zorgverlening – dat reeds in de inrichting een aanvang heeft gemaakt.

Het is wellicht goed hier nog eens te benadrukken dat deelname aan een penitentiair programma geen recht van de gedetineerde is maar een gunst, waarvoor hij, mits aan bepaalde vereisten is voldaan, in aanmerking kan komen. In onderdeel c van artikel 4, tweede lid, Pbw, wordt dit weergegeven. Omstandigheden die zich tegen deelname verzetten zijn omschreven in de Penitentiaire maatregel (artikel 7, derde lid, Pm). Bij de

beslissing wordt gekeken naar de aard, zwaarte en achtergronden van het gepleegde delict, naar het detentieverloop, het gevaar voor recidive, de mate waarin de gedetineerde de verantwoordelijkheid zal kunnen dragen die gepaard gaat met de ruimere vrijheid en of de gedetineerde een aanvaardbaar verblijfsadres heeft. Ook wanneer de gedetineerde toestemming wordt verleend om daadwerkelijk deel te nemen aan een penitentiair programma zal het niet noodzakelijkerwijs zo zijn dat hij voor de gehele, wettelijk maximaal mogelijke duur van het programma daaraan deelneemt. De uiteindelijke duur wordt (vanzelfsprekend binnen de wettelijke grenzen) bepaald door de inhoud van het programma (zie in dit verband artikel 7, derde lid, onderdeel f, Pm).

Artikel I, onderdeel C

Met de wijziging van artikel 15 wordt duidelijk dat de beslissing om een penitentiair programma te combineren met ET aan de selectiefunctionaris is voorbehouden. Nu de selectiefunctionaris ook degene is die toestemming geeft voor deelname aan een penitentiair programma is hij ook de aangewezen persoon om de beslissing over de combinatie met ET te nemen.

Artikel II

In dit artikel is het overgangsrecht bepaald. Aangegeven is dat de wijziging geen gevolgen heeft voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als bedoeld in artikel 1, onder s, van de Penitentiaire beginselenwet, die op het moment van inwerkingtreding van deze wet, reeds zijn aangevangen. Dit betekent dat alleen ten aanzien van vonnissen waarvan de tenuitvoerlegging aanvangt op of na de datum van inwerkingtreding van dit voorstel de ruimere grenzen van het penitentiair programma gelden. De tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf vangt aan door het verrichten van handelingen gericht op de daadwerkelijke executie van de straf. Dat kan zijn het arresteren en insluiten van een veroordeelde, dan wel het verzenden van een oproep om zichzelf te melden op een bepaald tijdstip bij een bepaalde penitentiaire inrichting. Dit sluit aan bij de lijn die door het College van procureurs-generaal is weergegeven in de Aanwijzing opschortende werking gratieverzoeken van 11 april 2000 (Stcrt. 2000, 118).

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals