

Vergaderjaar 2001–2002

28 420

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

**B**

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 april 2002 en het nader rapport d.d. 3 juni 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 7 november 2001, no. 01.005274, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met het penitentiair programma en het elektronisch toezicht.*

*Het wetsvoorstel beoogt uitvoering te geven aan enkele voorstellen uit de nota Sancties in perspectief.<sup>1</sup> Deze nota geeft voorstellen voor een meer inzichtelijk en helder sanctiestelsel op het terrein van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen voor volwassenen. Het onderhavige voorstel omvat een verruiming van het penitentiair programma naar vrijheidsstraffen vanaf een halfjaar alsmede een wettelijke verankering van het elektronisch toezicht ten behoeve van penitentiare programma's in de Penitentiare beginselenwet (PBW).*

*De Raad van State plaatst enkele kanttekeningen bij de verruiming van het penitentiair programma.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 november 2001, nr. 01 005274, machtigde Uw Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 april 2002, nr. W03.01.0571/l, bied ik U hierbij aan.

#### *1. De wenselijkheid van de verruiming*

*Per 1 januari 1999 is de PBW in werking getreden, waarin het penitentiair programma een wettelijke basis heeft gekregen. Eén van de wettelijke voorwaarden om voor deelname in aanmerking te komen is dat de gedetineerde onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. Deze grens is op instigatie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in de wet opgenomen.<sup>2</sup> Thans wordt voorgesteld de grens te verleggen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van ten minste een halfjaar. De toelichting geeft de volgende redenen voor deze uitbreiding. In de nota Sancties in perspectief is ervoor gekozen het elektronisch toezicht altijd te koppelen aan een programma van activiteiten om nadere invulling te geven aan resocialisatie. Volgens de toelichting moet de wettelijke regeling van het elektronisch toezicht om die reden gepaard gaan met een wijziging van de criteria voor toepassing van het penitentiair programma.*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1996/97, 24 263, nr. 35, blz. 2.

*Dit argument kan niet overtuigen, nu niet valt in te zien waarom de koppeling van het elektronisch toezicht aan het penitentiair programma zou noodzaken tot een verlegging van de grens voor deelname aan het penitentiair programma. Verder blijkt volgens de toelichting een groep gedetineerden met vrijheidsstraffen van zes tot twaalf maanden te bestaan waarvoor het penitentiair programma op zichzelf geschikt is, maar die daarvoor niet in aanmerking komt omdat de wet het niet toelaat. In de toelichting wordt echter niet aangegeven hoe groot deze groep – bij benadering – is, zodat de praktische noodzaak van de verruiming vooralsnog moeilijk kan worden ingeschat. Ten slotte stelt de toelichting dat de verwachtingen bij de invoering van het penitentiair programma in 1999 ten aanzien van de ontwikkelingen van aantallen en duur van de vrijheidsstraffen niet zijn uitgekomen. Kennelijk zijn er op dit moment minder kandidaten die voor een penitentiair programma in aanmerking komen dan bij de invoering van de wet was verwacht. Ook deze vaststelling dwingt op zichzelf nog niet tot een verruiming van de criteria. De Raad acht de motivering voor de voorgestelde verruiming niet direct overtuigend, mede gelet op de recente totstandkoming van de huidige regeling.*

*Het college beveelt aan de noodzaak voor de verruiming beter te beargumen-  
teren.*

1. Naar aanleiding van de kanttekeningen die de Raad plaatst bij de argumenten om de mogelijkheid aan een penitentiair programma deel te nemen te verruimen, is de memorie van toelichting op een aantal plaatsen gewijzigd en aangevuld. Dat de verruiming nodig is omdat elektronisch toezicht wettelijk geregeld wordt is een misvatting. De toelichting (onderdeel 1) is verduidelijkt. De omvang van de verruiming is eveneens in de toelichting nader omschreven (onderdeel 3).

#### *2. Overlap tussen sancties en executiemodaliteit*

*Volgens het geldende artikel 4, tweede lid, onder a, PBW geldt voor deelname aan een penitentiair programma dat de gedetineerde is veroordeeld tot een vrijheidsstraf waarvan het onvoorwaardelijk deel ten minste een jaar bedraagt. Deze grens is getrokken om samenloop tussen enerzijds de combinatie van taakstraf en vrijheidsstraf van zes maanden en anderzijds de tenuitvoerlegging van een deel van het penitentiair programma te voorkomen.<sup>1</sup> In dat verband wees de minister op het toenmalige wetsvoorstel taakstraffen, waarbij de combinatiemogelijkheid van een vrijheidsstraf van zes maanden en een taakstraf was voorgesteld als alternatief voor vrijheidsstraffen van een jaar. Deze regeling is inmiddels in werking getreden (artikel 9, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (WvS)).*

*Het voorontwerp week op twee punten af van het huidige voorstel. In de eerste plaats was geen ondergrens opgenomen wat betreft de straf als criterium voor deelname aan een penitentiair programma. Voorts bevatte het concept een voorstel tot aanpassing van artikel 9, vierde lid, WvS, waarin de mogelijkheden van een combinatie van vrijheidsstraf en taakstraf sterk werden beperkt om te voorkomen dat er een overlapping zou ontstaan tussen deze sancties en het penitentiair programma. Op beide onderdelen is kritiek gekomen, voornamelijk vanwege de behoefte bij de officieren van justitie en de rechters om maatwerk in de op te leggen sanctie te kunnen leveren en vanwege het ontbreken van een ondergrens wat betreft de opgelegde straf voor deelname aan een penitentiair programma. In reactie op deze kritiek heeft de minister beide onderdelen geschrapt en voorgesteld om de grens voor deelname aan een penitentiair programma te verruimen tot de categorie veroordeelden tot een vrijheidsstraf van zes maanden. Daardoor nemen de kansen op overlapping tussen sancties en executiemodaliteit weer sterk toe. Die samenloop staat bovendien op gespannen voet met de doelstelling van de nota Sancties in perspectief om te komen tot een meer overzichtelijk en helder sanctiestelsel. De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de overlapping tussen de combinatie van vrijheidsstraf en taakstraf met het penitentiair programma.*

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1996/97, 24 263, nr. 35, blz. 2.

2. Met betrekking tot de mogelijke overlap tussen sancties en executiemodaliteiten is een passage in de memorie van toelichting opgenomen aan het einde van onderdeel 1. Hierin wordt aangegeven dat naar aanleiding van de op

het concept-wetsvoorstel uitgebrachte adviezen een concessie is gedaan. Deze concessie betekent dat in mindere mate wordt bijgedragen aan de vergroting van de helderheid van het sanctiestelsel, zoals in de beleidsnota Sancties in Perspectief is bepleit. Systematische helderheid kan niet het doorslaggevende argument zijn voor de vormgeving van het sanctiestelsel in situaties waarin de praktijk duidelijk aangeeft aan bepaalde modaliteiten behoefte te hebben.

### *3. Uitvoerbaarheid van het penitentiair programma*

*De verruiming voor deelname aan het penitentiair programma tot straffen van ten minste een halfjaar is volgens de toelichting mede ingegeven doordat binnen de inrichtingen een groep gedetineerden blijkt te bestaan die qua gedrag en reïntegratieperspectief geschikt is voor deelname, maar hier niet voor in aanmerking komt omdat de wet het niet toelaat. Bij de behandeling van het wetsvoorstel taakstraffen heeft de minister opgemerkt dat bij gedetineerden met een kortere vrijheidsstraf dan een jaar de mogelijkheden tot detentiefasering beperkt zijn: «De tijd is vaak eenvoudig te kort om een poging tot resocialisatie te doen».<sup>1</sup>*

*De Raad adviseert in het licht van het vorenbedoelde de thans gemaakte keuze tot verruiming van de grenzen van het programma tot (minimaal) zes maanden nader toe te lichten.*

3. De Raad adviseert de thans voorgestelde verruiming van deelname aan het penitentiair programma nader toe te lichten in verband met de opmerking van de regering in de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel taakstraffen dat bij kortere vrijheidsstraffen vaak de tijd ontbreekt om een poging tot resocialisatie te doen. In onderdeel 3 van de memorie van toelichting wordt hierop ingegaan. De wijziging 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 de zogenoemde 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 reclasseringstoezicht 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.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. Van de gelegenheid gebruik makend is in de wet en in de toelichting het woord «radiografisch» komen te vervallen. Door de definitie van elektronisch toezicht techniek onafhankelijk te maken, wordt niet uitgesloten dat de aanwezigheid van een bepaalde persoon op een bepaalde tijd en plaats ook met andere technieken dan de huidige kan worden gecontroleerd.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 114, nr. 3, blz. 11.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 april 2002,  
no. W03.01.0571/l, met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In de memorie van toelichting, paragraaf 4, eerste alinea, «ten uitvoering legging» wijzigen in: tenuitvoerlegging.
- In de memorie van toelichting, paragraaf 4, laatste alinea, «zijn geëvalueerd» wijzigen in: is geëvalueerd.