

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

Nr. 75

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2009

1. Inleiding

Hierbij informeer ik uw Kamer over de wijze waarop elektronische detentie (ED) ten uitvoer wordt gelegd en dat toepassing ervan niet langer plaatsvindt op basis van de noodmaatregel uit 2003, maar op basis van een aangescherpte circulaire. Daarnaast zal ik uiteenzetten hoe een wettelijke regeling wordt voorbereid. Daarmee doe ik de toezegging gestand, die ik tijdens het spoeddebat van 17 juni 2009 heb gedaan (Handelingen Tweede Kamer 2008–2009, nr. 96, pag. 7603–7619).

Allereerst geef ik de meerwaarde aan van elektronische detentie en waarom ik het zinvol acht dit als een zelfstandige executiemodaliteit te behouden voor een bepaalde doelgroep justitiabelen. Daarbij ga ik op verzoek van de leden Jager (CDA) en Van Velzen (SP) ook in op de recidive tijdens en na elektronische detentie. Ten slotte beschrijf ik het traject van het wetsvoorstel thuisdetentie, dat de wettelijke basis moet gaan vormen voor elektronische detentie.

2. Elektronische detentie als zelfstandige executiemodaliteit

Elektronische detentie is in 2003 gestart als pilot. De Dienst Justitiële Inrichtingen past sindsdien deze vorm van detentie toe als executiemodaliteit ter vervanging van een vrijheidsstraf van maximaal 90 dagen bij zelfmelders. Tijdens ED zijn de veroordeelden verplicht om 22 uur per dag thuis te verblijven en mogen ze alleen op gestelde tijden de woning verlaten. Dit wordt gemonitord door middel van elektronische controlemiddelen. Alleen gedetineerden die minimaal twee maanden voorafgaande aan de detentie vast werk hadden, mogen blijven werken. Houdt de veroordeelde zich niet aan de verplichting thuis te blijven of overtreedt hij andere voorwaarden, dan wordt de vrijheidsstraf alsnog onmiddellijk ten uitvoer gelegd.

De directe aanleiding voor de start van de pilot was het cellentekort. Inmiddels is elektronische detentie echter een nuttig instrument gebleken om de kortdurende detentie als gevolg van een korte vrijheidsstraf terug te dringen. Deze laatste geldt als de minst effectieve straf in termen van terugdringen recidive. Met ED kan detentieschade worden voorkomen en kan de veroordeelde zijn werk en woning behouden. Het verlies van werk en woning is een van de belangrijkste factoren die ten grondslag liggen aan (hernieuwd) crimineel gedrag. Volgens wetenschappelijk onderzoek blijken factoren als het ontbreken van werk, inkomen, huisvesting en een adequaat sociaal netwerk een belangrijke rol te vervullen bij het voorkomen van recidive.

Daarnaast kunnen tijdens ED reeds ingezette individuele trajecten gericht op onderwijs, werk, inkomen, huisvesting en zorg worden voortgezet. Deze continuïteit zorgt ervoor dat zinvolle trajecten om recidive te voorkomen niet worden afgebroken, maar succesvol kunnen worden afgerond. Omgekeerd biedt ED ook de mogelijkheid dat veroordeelden hun zorgtaak voor anderen kunnen blijven voortzetten. Ik denk hierbij onder meer aan ouders van kinderen die bijzondere zorg behoeven.

3. Nadere onderbouwing meerwaarde elektronische detentie

De meerwaarde van elektronische detentie als zelfstandige executiemodaliteit wordt ondersteund door onderzoek en de recidivecijfers van zowel tijdens als na ED. Allereerst geven de uitkomsten van een evaluatie van de pilots in 2005 aan dat ED succesvol is verlopen en als straf wordt ervaren. Bij brief van 25 augustus 2005 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nr. 167) is dit onderzoek aan de Tweede Kamer aangeboden. Naar aanleiding hiervan is met de betrokken partners in de strafrechtsketen overleg gevoerd over de wijze waarop ED kan bijdragen aan de verhoging van de effectiviteit van het sanctiestelsel.

Daarnaast zijn de pilots in 2007 positief beoordeeld door de Inspectie voor de Sanctietoepassing (Kamerstukken II, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VI, nr. 137). De inspectie constateert dat de feitelijke recidive tijdens de ED-periode uiterst gering is. In ruim 93% van de gevallen werd ED succesvol afgesloten. In minder dan 7% van de gevallen was ED mislukt. Dit is volgens de ISt niet altijd het gevolg van recidive, maar ook om andere redenen zoals het ongeoorloofd verlaten van de woning. De ISt geeft in haar rapport uitdrukkelijk aan dat ED een effectief alternatief lijkt voor een korte detentie in een penitentiaire inrichting. De aanbevelingen van de ISt gericht op verdere verbetering van de uitvoering van ED heb ik overgenomen en zijn inmiddels geïmplementeerd.

Ten slotte zijn vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen de personen gevolgd die vanaf 2004 tot en met 2007 deelnamen aan ED. Daaruit blijkt dat de recidive-cijfers van elektronische detentie binnen de verschillende meetperiodes lager zijn dan recidive na insluiting in een gevangenis. Overigens merk ik hierbij wel op dat het een andere doelgroep betreft, omdat ED bij uitstek bedoeld is voor personen met een lager recidiverisico. Elektronisch gedetineerden hebben bij de aanvang van de detentie daarom gemiddeld gesproken een lagere kans om te recidiveren dan personen die worden gedetineerd in een penitentiaire inrichting. Ofschoon dit wel een andere doelgroep is, zijn de recidivecijfers beduidend lager en vormen deze daarmee een nadere onderbouwing van elektronische detentie als nuttige executiemodaliteit. Uit recidivecijfers van DJI blijkt het volgende.

- Van de personen die in 2004 deelnamen aan ED, recidiveert 34,1% binnen 4 jaar tegenover 60% van personen met een gevangenisstraf.
- Van de personen die in 2005 deelnamen aan ED, recidiveert 30,3% in

drie jaar ten opzichte van 53,8% recidive van personen met een gevangenisstraf.

- Van de personen die in 2006 deelnamen aan ED, recidiveert 23,7% in twee jaar ten opzichte van 38% recidive van personen met een gevangenisstraf.
- Van de personen die in 2007 deelnamen aan ED, recidiveert 11,6% in één jaar ten opzichte van 24% recidive van personen met een gevangenisstraf.

4. Elektronische Detentie niet als noodmaatregel

Op basis van de genoemde onderzoeken en de recidivecijfers ben ik van oordeel dat er goede redenen zijn om ED als zelfstandige executiemodaliteit te behouden, ook nu er geen sprake meer is van een cellentekort. Er zijn aanmerkelijke voordelen verbonden aan deze vorm van detentie en ED is een nuttig instrument gebleken om de korte vrijheidsstraf terug te dringen. Nu ED niet langer een noodkarakter heeft, ben ik wel van mening dat scherper in beeld moet worden gebracht welke doelgroep in aanmerking moet komen voor ED om daadwerkelijk bij te kunnen dragen aan de doelstelling van recidivevermindering. Op basis hiervan heb ik de circulaire aangepast.

Ik heb daarbij als uitgangspunt gehanteerd dat het extramurale karakter van ED met zich brengt dat het alleen moet worden toegepast bij personen, waarvan het volstrekt verantwoord is dat deze hun straf buiten de muren van de inrichting uitzitten. Hierbij merk ik overigens op dat de pilots ED zich al richtten op justitiabelen met een laag risicoprofiel. Voor ED komen slechts personen in aanmerking met een totaal opgelegde vrijheidsstraf van maximaal 90 dagen. Dit zijn over het algemeen genomen geen justitiabelen met een hoog gevaarsrisico. Bovendien is ED alleen toegestaan voor zelfmelders. Dit zijn personen die niet vast zitten op het moment dat de aan hen opgelegde vrijheidsstraf onherroepelijk wordt. Dit zijn dus personen waarvan het Openbaar Ministerie en ook de rechter blijkbaar hebben aangegeven dat zij geen dermate groot risico voor de samenleving vormen dat zij ingesloten moeten worden totdat het vonnis onherroepelijk is.

Daarnaast was een aantal categorieën al uitgesloten voor ED, zoals zedendelinquenten, delinquenten die grote maatschappelijke onrust veroorzaakt hebben en justitiabelen met ernstige verslavings- of psychiatrische problematiek. In aanvulling op de reeds bestaande uitsluitingsgronden heb ik aan de circulaire toegevoegd dat ook personen worden uitgesloten, waarbij de rechter uitdrukkelijk in zijn vonnis heeft aangegeven dat de vrijheidsstraf niet omgezet dient te worden in ED. Ook worden met het oog op een verantwoorde tenuitvoerlegging van ED nog een aantal andere categorieën justitiabelen uitgesloten, waarvan het maatschappelijk onaanvaardbaar is dat deze hun straf «thuis» kunnen uitzitten. Dit zijn:

- plegers van geweldsdelicten;
- veroordeelden voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad,
- justitiabelen met een justitieel zedenverleden;
- veroordeelden die in de afgelopen vijf jaar een straf in ED hebben ondergaan.

De personen die na toetsing aan de uitsluitingscriteria nog in aanmerking komen voor ED worden bovendien standaard door DJI gescreend op geschiktheid voor deze executiemodaliteit. Daarbij acht ik ED met het oog op de persoonsgebonden aanpak vanzelfsprekend alleen zinvol als de

voorwaarden voor de justitiabele naleefbaar zijn. Daarvoor is het noodzakelijk dat de justitiabele voldoet aan bepaalde randvoorwaarden, zoals, naast het hebben van een eigen woonruimte, het hebben van een identiteitsbewijs en bij voorkeur werk of een zorgtaak ten aanzien van hulpbehoevende familieleden.

5. Wetsvoorstel thuisdetentie

Eerder heb ik uw Kamer toegezegd zeer spoedig met een wetsvoorstel inzake thuisdetentie te zullen komen. De afgelopen maanden heb ik met de minister van Justitie gewerkt aan een nieuw wetsvoorstel rekening houdend met de gevoelens in uw Kamer, mede blijkend uit het spoeddebat dat wij hierover voor de zomer hadden. Gegeven de op diverse punten substantiële afwijkingen ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel dat in consultatie is geweest, hebben wij de meest betrokken partijen opnieuw in de gelegenheid gesteld ons hierover van advies te dienen. Dit leidde zeer recent tot adviezen die ons in elk geval hebben genoopt de precieze reikwijdte en vormgeving van het wetsvoorstel nog eens nader te bekijken.

Tot het moment dat is voorzien in een wettelijke basis, wordt ED uitgevoerd op basis van de aangepaste circulaire. De circulaire is vanzelfsprekend door mij vastgesteld en inmiddels in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt. 2009, nr. 16 442). Overigens merk ik hierbij op dat ED alleen als alternatief geldt voor personen die anders een vrijheidsstraf hadden moeten ondergaan in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting. Deze categorie zou nu ook al in een regime met veel verblijf buiten de inrichting terechtkomen. Bovendien heb ik in de circulaire nog eens vastgelegd dat de rechter in zijn vonnis kan bepalen dat de vrijheidsstraf niet omgezet mag worden in ED.

Het wetsvoorstel thuisdetentie zal zo spoedig mogelijk voor advies aanhangig gemaakt worden bij de Raad van State met het oog op indiening bij uw Kamer.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak