Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 VI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005

Nr. 167

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 augustus 2005

Inleiding

In mijn brief van 7 juni 2004 (29 200 VI, nr. 167) heb ik mijn koers aangegeven voor de modernisering van de sanctietoepassing, als sluitstuk van het veiligheidsbeleid. Het programma Modernisering Sanctietoepassing heeft als doel te komen tot een functionele sanctietoepassing, waarbij de nadruk ligt op effectiviteit, selectiviteit, efficiëntie en geloofwaardigheid van het sanctiestelsel. In het kader van dit programma worden nieuwe sanctiemodaliteiten ontwikkeld en wordt het gebruik van bestaande sancties geoptimaliseerd.
Als een bijdrage aan de oplossing van zowel het kwantitatieve probleem, de druk op de intramurale capaciteit, als het kwalitatieve probleem van de beperkte effectiviteit van de huidige sancties, wordt gezocht naar alternatieven voor dure intramurale capaciteit.

Pilot

In het kader daarvan heb ik in mijn brief van 16 oktober 2002 (28 600 VI, nr. 8) aangekondigd dat er een pilot zou worden gestart met elektronische detentie. Deze pilot is gestart in november 2003. Sinds die tijd past de Dienst Justitiële Inrichtingen deze vorm van detentie toe als executiemodaliteit, ter vervanging van een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden bij zelfmelders. De pilot is geëvalueerd. Bijgaand bied ik u het onderzoeksrapport «Geboeid door de enkelband; Evaluatie pilot elektronische detentie» aan[1]. Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie heeft dit onderzoek laten uitvoeren door het onderzoeksinstituut ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen. Voor een overzicht van de bevindingen verwijs ik graag naar dit onderzoeksrapport.

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KST89191
0405tkkst29800VI-167
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

Nieuwe hoofdstraf

Inmiddels is, mede naar aanleiding van de evaluatie van de pilot met elektronische detentie, intensief overleg gevoerd met de betrokken ketenpartners over de wijze waarop detentie in het huis van de veroordeelde zelf met behulp van elektronische controle kan bijdragen aan de verhoging van de effectiviteit van het sanctiestelsel. Dat leidt tot de onderstaande beleidskeuzen.

Het is mijn voornemen dat deze vorm van detentie wordt geïntroduceerd als nieuwe hoofdstraf, op te leggen door de rechter. De term huisarrest acht ik hiervoor vooralsnog een geschikte benaming. Huisarrest kan voorzien in de behoefte van de rechterlijke macht en OM om de leemte te vullen tussen de taakstraf en de celstraf, dus als een extra (hoofd)straf. Als zelfstandige hoofdstraf kan huisarrest in principe gecombineerd worden met andere hoofdstraffen, zoals de geldboete.
Daarnaast wil ik de mogelijkheid introduceren om huisarrest in individuele gevallen toe te passen als vervangende straf bij een niet-betaalde geldboete, wanneer de rechter dit in zijn veroordelend vonnis heeft opgenomen. Bij het mislukken van de huisarrest als vervangende straf dient vanzelfsprekend alsnog de vervangende hechtenis te worden toegepast.

Kenmerken huisarrest

De veroordeelde die onder huisarrest staat ondergaat een vrijheidsstraf: hij is verplicht thuis te blijven. Met elektronische middelen wordt gecontroleerd of iemand zich daadwerkelijk thuis bevindt. Huisarrest is dus, net als insluiting in een inrichting, primair gericht op vrijheidsbeneming. Anders dan bij insluiting wordt het sociale netwerk van de veroordeelde echter zoveel mogelijk in stand gehouden. Mogelijke detentieschade – in de vorm van het verbreken van de banden met de sociale omgeving, maar ook in de vorm van het opbouwen van een nieuw netwerk met andere veroordeelden in de penitentiaire inrichting – wordt daardoor beperkt. Er behoeven bij huisarrest om die reden geen inspanningen te worden ontplooid die zijn gericht op resocialisatie.

Huisarrest kan derhalve een effectieve straf zijn in situaties waarin een stevig signaal moet worden afgegeven dat de samenleving het gedrag in kwestie ten stelligste afkeurt, waarbij een geldboete of taakstraf niet aan de orde is, maar insluiting in een inrichting niet noodzakelijk is. Huisarrest kan ook worden toegepast in situaties waarin insluiting in een inrichting wegens persoonlijke omstandigheden niet wenselijk is, bijvoorbeeld bij een ernstige handicap.
Men wordt niet uit de samenleving weggenomen, zoals dat bij insluiting het geval is, maar men mag ook niet daadwerkelijk aan de samenleving deelnemen door de vrijheidsbeperking.
Huisarrest kan daarnaast een effectieve sanctie zijn voor personen die overlast veroorzaken, in het bijzonder in die situaties waarin het delictgedrag verbonden is aan een bepaalde omgeving of situatie, zoals personen die overlast in winkelcentra geven, plegers van uitgaansgeweld of voetbalvandalisme. Met huisarrest kan op een afdoende, maar restrictieve en daardoor efficiënte, wijze worden voorkomen dat deze personen zich in een dergelijke situatie begeven.

Het introduceren van huisarrest vergroot de sanctiecapaciteit en biedt een goedkoop alternatief voor detentie[1]. Huisarrest is lichter dan een celstraf, maar zwaarder dan een geldboete en door de vergaande beperking van de bewegingsvrijheid ook zwaarder dan een taakstraf.
Hoewel huisarrest wordt ervaren als lichter dan een celstraf, blijkt uit de evaluatie van de pilot dat het wel degelijk als een echte straf wordt

[1] De kosten bedragen thans ca. € 40 per deelnemer per dag, een detentieplaats in een Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting ca. € 120 per deelnemer per dag.

ervaren. Het voortdurend thuis moeten zijn, maar niet zoals gebruikelijk aan de samenleving deel te kunnen nemen, is zeer belastend en kan spanning en stress opleveren. Het doet een groot beroep op de zelfdiscipline. De veroordeelde is immers in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het niet verlaten van het huis, waar in een gevangenis de personele en bouwkundige beveiliging hem daar geen keuze in laten.
Huisarrest is dan ook niet een kwestie van gewoon thuisblijven.

Het uitgangspunt is dat huisarrest «kaal» wordt opgelegd, dat wil zeggen zonder inspanningen gericht op toeleiding naar werk of een opleiding, maar ook «kaal» in de zin van vrijheidsbeneming zonder dat op gedragsbeïnvloeding gerichte programma's worden aangeboden. Gedurende de periode van huisarrest mag iemand in beginsel niet het huis verlaten om te werken of een opleiding te volgen. Dit wijkt af van de werkwijze in de pilot, waarbij het onder voorwaarden is toegestaan huisarrest te combineren met werk of een opleiding buitenshuis. Ook de wenselijkheid van de in de pilot gehanteerde twee vrij besteedbare uren per dag wordt opnieuw bezien. Gedwongen thuiszitten is daadwerkelijk thuiszitten, behoudens voorzover de rechter bij de veroordeling bepaalde activiteiten of vrijheden heeft toegelaten. Wel zullen er afspraken worden gemaakt over bezoek aan bijvoorbeeld een (tand)arts, zoals dit ook binnen penitentiaire inrichtingen gebeurt.
Deze lijn versterkt het punitieve karakter van de sanctie. De verwachting is dat de sanctie daardoor een breder bereik zal hebben in de strafvorderingspraktijk en dat de (zeer) korte celstraf op deze manier effectiever kan worden teruggedrongen.

Doelgroep

Hierboven heb ik uiteengezet dat huisarrest is bedoeld als een effectieve straf in situaties waarin een geldboete of taakstraf als te licht wordt ervaren, maar insluiting in een inrichting niet noodzakelijk is en daarnaast voor overlastgevers.
In de praktijk zal nader moeten blijken in welke gevallen huisarrest bij uitstek kan worden opgelegd en welke gevallen daarvoor minder in aanmerking komen. Uit de pilot blijkt, dat huisarrest voor bepaalde categorieën geen geëigende sanctie is. Het betreft bijvoorbeeld mensen die geen aanvaardbare verblijfplaats hebben of wier huisgenoten niet willen instemmen, mensen zonder verblijfstatus of mensen met een ernstige psychische stoornis of een ernstige drugs en/of alcoholverslaving, als gevolg waarvan huisarrest naar verwachting niet kan worden volbracht.

In de pilot heeft een selectie van deelnemers op basis van contra-indicaties goed gewerkt, het mislukkingspercentage was (slechts) 7%. Indien huisarrest mogelijk wordt als sanctiemodaliteit, is het uiteraard aan de rechterlijke macht om te bepalen wie deze vorm van straf krijgt opgelegd. De in de pilot gehanteerde selectiecriteria kunnen hierbij als leidraad dienen.

De omvang van de potentiële doelgroep voor huisarrest als sanctiemodaliteit is niet exact te bepalen, wel zijn er indicaties te geven. Indien huisarrest bij de rechter vooral in beeld komt als alternatief voor vrijheidsstraffen tot vier (of zes) maanden, bedraagt de potentiële doelgroep bij benadering 5 400 personen en het aantal detentiejaren maximaal circa 700.

Om misverstanden te voorkomen benadruk ik hier dat de elektronische controle op onder huisarrest gestelde personen van een andere aard is dan de elektronische controle die wordt toegepast op TBS-gestelden. Het betreft hier dan ook geheel verschillende doelgroepen.

De onder huisarrest geplaatste krijgt een beveiligde band om de enkel, die als zender fungeert. In de woning van de deelnemer wordt een ontvanger geplaatst die continu meet of de deelnemer aanwezig is. Bij ongeoorloofde afwezigheid wordt een alarmsignaal geactiveerd en doorgegeven aan de controlerende organisatie.
TBS-gestelden op proefverlof worden in bepaalde situaties gecontroleerd via een elektronisch volgsysteem (GPS-systeem), waarbij via satellietontvangst voortdurend kan worden gevolgd waar iemand zich bevindt.

Controle

Om het strafkarakter van huisarrest te waarborgen en de kans op misbruik te verkleinen, moet er adequaat toezicht worden gehouden op de naleving van de voorwaarden. Met elektronische controle wordt het toezicht op de aanwezigheid van de veroordeelde in zijn woning voldoende gewaarborgd.
Uit de pilot blijkt echter, dat met name veroordeelden die werken de mogelijkheid hebben om de regels te ontduiken. Zij hebben immers een aantal uren per dag beschikbaar gedurende welke zij buitenshuis, buiten het bereik van de elektronische ontvanger, mogen verblijven. Om misbruik hiervan te voorkomen zou de controle aanzienlijk moeten worden geïntensiveerd, dan wel de mogelijkheid tot werken moeten worden ontnomen. Ter versterking van het punitieve karakter van het huisarrest heb ik voor die laatste optie gekozen.
Sommige strafbare feiten, zoals het dealen van drugs of heling, zouden tijdens huisarrest kunnen worden voortgezet. Intensieve controle op onverwachte momenten kan dit, zo blijkt uit de pilot, voorkomen. Uit de pilot blijkt dat 22% van de deelnemers tussen de aan- en afsluiting daadwerkelijk is gecontroleerd op aanwezigheid door middel van een huisbezoek. Inmiddels heeft DJI het aantal controles opgevoerd. Onderzocht wordt op welke wijze tegen zo laag mogelijke kosten het toezicht zodanig kan worden vorm gegeven dat het risico op criminele activiteiten tijdens huisarrest zoveel mogelijk wordt uitgesloten.

Huisarrest aan het einde van detentie

Denkbaar is dat huisarrest, naast de toepassing als sanctiemodaliteit, ook kan worden toegepast aan het einde van een langere detentie om de overgang naar de maatschappij soepeler te laten verlopen. Hierdoor kan de effectiviteit van de totale sanctie worden vergroot.
Een eventuele wettelijke regeling van de mogelijkheid om huisarrest in te voeren als structurele voorziening aan het einde van de detentie bij langverblijvenden, dus als vorm van detentiefasering, zal in samenhang worden bezien met de penitentiaire programma's en met de wettelijke regeling inzake de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Kosten van levensonderhoud

Een belangrijk aandachtspunt betreft de wijze waarop een onder huisarrest geplaatste kan voorzien in de kosten van levensonderhoud. Uit de pilot blijkt dat deelnemers die geen betaalde baan hebben, moeite hebben om financieel rond te komen. Zij krijgen een vergoeding van € 7,50 per dag (gebaseerd op het feit dat zij geen gebruik maken van voorzieningen in de penitentiaire inrichting), maar zij verliezen het recht op een uitkering. Over de wijze waarop een onder huisarrest geplaatste kan voorzien in de kosten van levensonderhoud voer ik overleg met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën in het kader van het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid.

Vervolgtraject

Op basis van de besluiten over de plaats van huisarrest in het sanctiestelsel zal een nieuw wetsvoorstel worden opgesteld, dat naar verwachting begin 2006 gereed zal kunnen zijn om in consultatie te geven.
Bij het opstellen van het wetsvoorstel zal een aantal vraagstukken nader worden uitgewerkt, zoals:

- de advisering door de reclassering aan OM en ZM over de mogelijke oplegging van huisarrest in individuele gevallen: inhoud van het advies, criteria voor selectie;
- de verantwoordelijkheid voor en wijze van uitvoering van huisarrest;
- de handelwijze bij overtreding van de regels en tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis;
- de bepaling van de omrekenfactor van de huisarrest ten opzichte van de vrijheidsstraf;
- de (on)wenselijkheid van cumulatie van huisarrest met andere hoofdstraffen;
- de criteria voor toepassing van huisarrest aan het einde van de detentie voor langverblijvenden in het gevangeniswezen en de relatie met penitentiaire programma's en de voorwaardelijke invrijheidstelling;
- de wijze waarop personen onder huisarrest die niet beschikken over arbeidsinkomsten kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud.

Consequentie voor de pilot

Indien huisarrest als sanctiemodaliteit mogelijk wordt, is het niet wenselijk de pilot in de huidige vorm voort te zetten. Als de rechter de mogelijkheid heeft om huisarrest op te leggen, maar kiest voor een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, is het niet aan de administratie om deze vrijheidsstraf om te zetten in huisarrest. Op het moment dat de voor huisarrest te treffen wettelijke regeling in werking treedt, zal de pilot derhalve geen bestaansrecht meer hebben en worden beëindigd. De resultaten van de pilot geven daar op zichzelf geen aanleiding toe, maar het is de logische consequentie van deze beleidskeuze. Dit heeft tot gevolg dat er 200 extra detentieplaatsen op een andere wijze moeten worden gevonden. Met de introductie van huisarrest als sanctiemodaliteit is dat mogelijk.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner