

> Retouradres Postbus 30132 2500 GC Den Haag

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Beleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 30132
2500 GC Den Haag
www.dji.nl

Contactpersoon

Ons kenmerk

Datum 20 juni 2025
Onderwerp Uitvoeringsanalyse DJI t.b.v. Initiatiefwetsvoorstel Slimmer Straffen

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte dhr. Sneller, dhr. Six Dijkstra en dhr. Boswijk,

Op 19 maart jl. heeft u de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) verzocht een uitvoeringsanalyse te doen naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel 'Slimmer Straffen'. De impact van deze initiatiefwet voor DJI zit op de uitvoering van Elektronische Detentie (ED). In het initiatiefwetsvoorstel is ED een hoofdstraf voor zowel volwassenen als jeugdigen die door de rechter wordt opgelegd en wordt aangemerkt als vrijheidsbenemende straf.

De kerntaak van DJI is de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Voor DJI is het vanzelfsprekend dat zij daarmee verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van ED. Deze verantwoordelijkheid nemen wij als dé detentiespecialist dan ook graag op ons.

Wel merk ik op dat de bestaande (juridische- en beleids)kaders voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties zijn niet of niet geheel van toepassing kunnen zijn op deze wezenlijk andere (en nieuwe) vorm van vrijheidsbeneming. Daarnaast stelt de initiatiefwet dat nadere regels over de tenuitvoerlegging van de ED alsmede de rechten en plichten van veroordeelden krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Sommige aspecten van de tenuitvoerlegging zijn echter dermate fundamenteel dat ik van mening ben dat deze niet enkel in lagere regelgeving kunnen worden uitgewerkt. Dit betreft bijvoorbeeld aspecten van de rechtspositie van veroordeelden en de verantwoordelijkheidsverdeling daar waar het gaat om (wijzigingen in) de invulling van ED. Deze onderwerpen licht ik hieronder verder toe.

Voor de uitvoering van ED door DJI zijn financiële middelen (o.a. extra enkelbanden), aanpassingen in ICT, extra personele inzet en extra (reserve) celcapaciteit nodig. Hoewel ik in deze reactie poog een inschatting te maken van de impact van het wetsvoorstel op deze aspecten, is nadere invulling van het wetsvoorstel nodig om opnieuw een inschatting te kunnen maken van de exacte uitvoeringsconsequenties.

In deze reactie ga ik in op de volgende vragen die onderdeel zijn van de uitvoeringsanalyse:

1. Is helder wat de opgedragen taak is?
2. Is uw organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?
3. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?
4. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Beleid

Datum
20 juni 2025

Ons kenmerk

Uitkomsten uitvoeringsanalyse

1. Is helder wat de opgedragen taak is?

De verantwoordelijkheid van DJI voor de tenuitvoerlegging van ED heeft betrekking op:

- *Technische ondersteuning Elektronische Monitoring door de landelijke Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van DJI:* De werkzaamheden die hierbij door DV&O worden uitgevoerd zijn het aan- en afsluiten van de enkelband bij de justitiabele, de monitoring op de invulling van de sanctiemaatregel en het (met technische ondersteuning van JIO) in de lucht houden van de monitoring op de aangelegde enkelbanden;
- *Verantwoordelijkheid voor de uitvoering van ED.* Het wetsvoorstel laat op verschillende aspecten onduidelijkheid bestaan over de verantwoordelijkheid van DJI. Bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel vraagt DJI in ieder geval aandacht voor de volgende punten:

Invulling van de straf

In het wetsvoorstel wordt ED aangemerkt als hoofdstraf die door de rechter wordt opgelegd. De rechter bepaalt de invulling van de straf, bijvoorbeeld door het opleggen van bijzondere voorwaarden. Bijzondere voorwaarden kunnen zijn het behouden van werk of de verplichting om een opleiding te volgen of te solliciteren (p. 7 mvt). Bij wijzigingen in deze omstandigheden is de gang naar de rechter geboden. Voor de uitvoerbaarheid van de straf zal er in de wet een balans moeten worden gecreëerd tussen wat rechter aan de voorkant bepaalt en wat DJI samen met de reclassering nodig heeft om op een goede wijze verantwoordelijkheid te dragen voor de executie van de straf. Dergelijke bepalingen ten aanzien van de verantwoordelijkheid van DJI en de reclassering ontbreken. Dit geldt tevens voor de verantwoordelijkheidsverdeling wanneer een ED dreigt te mislukken.

Daarnaast regelt de wet dat het mogelijk is voor veroordeelden om de verblijfplaats een uur te verlaten om boodschappen te doen, naar de dokter te gaan of te sporten. In de wet wordt niet stilgestaan bij situaties waarin een veroordeelde naar de dokter moet, maar daardoor te weinig tijd heeft om zijn boodschappen te doen, en welke verantwoordelijkheid DJI draagt om dan te voorzien in het levensonderhoud van deze personen. Het wetsvoorstel geeft DJI weliswaar de mogelijkheid om "indien bijzondere omstandigheden daarom vragen" de veroordeelde toestemming te geven om de woning te verlaten (p.10 mvt). Hieronder valt een acuut bezoek aan een ziekenhuis, het overlijden van een naast familielid of de geboorte van een kind. Uit het wetsvoorstel is niet op te maken op basis van welke uitgangspunten DJI dergelijke besluiten moet kunnen nemen. Een doelstelling als vervat in de Penitentiaire Beginselenwet en Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, namelijk dat de tenuitvoerlegging zoveel mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij en dat

bij het verlenen van vrijheden rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden¹, ontbreekt in het voorstel.

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Beleid

Datum
20 juni 2025

Ons kenmerk

Inkomen en zorg(verzekering).

In de initiatiefwet wordt aangegeven dat het opleggen van ED niet altijd gepaard hoeft te gaan met (het behoud van) werk, "omdat alleen zo tot de juiste mate van vergelding kan worden gekomen zonder een gevangenisstraf te hoeven opleggen" (p.7 mvt). In de wet wordt onvoldoende uitgewerkt op welke wijze de persoon aan wie ED wordt opgelegd in zijn levensonderhoud dient te voorzien op het moment dat iemand niet zijn werk van behouden en dus zelf geen inkomsten kan genereren. Het is niet duidelijk of een intramurale of extramurale situatie is beoogd. Bij een (intramurale) gevangenisstraf maakt een gedetineerde geen aanspraak op een uitkering. De kosten voor levensonderhoud worden door DJI gedekt. In het verlengde hiervan speelt de vraag of DJI verantwoordelijk wordt gehouden voor de zorg van betrokkene of dat betrokkene zelf een zorgverzekering dient af te sluiten, zonder dat duidelijk is of betrokkene deze kosten kan dragen. Dergelijke uitgangspunten zijn dusdanig principieel van aard dat een wettelijke bepaling gerechtvaardigd is.

Rechtspositie van de veroordeelden

Een aantal aspecten die raken aan de rechtspositie van veroordeelden zijn hierboven reeds aan de orde gekomen. Aanvullend wil ik erop wijzen dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid tot het indienen van beklag in zijn geheel lijkt te ontbreken, terwijl aandacht hiervoor gezien het vrijheidsbenemende karakter gepast zou zijn. Zo wordt het niet duidelijk gemaakt of (en op welke wijze) beklag tegen besluiten genomen door DJI mogelijk is en of hier bijvoorbeeld een rol voor de commissie van toezicht (cvt) is beoogd. Het is van belang dat hier nader aandacht aan wordt besteed in het wetsvoorstel.

2. Is uw organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?

Verantwoordelijkheid voor de technische aansluiting van de enkelband en technische controle hierop door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O).
DV&O draagt nu al zorg voor de technische aansluiting en controle op de techniek bij andere vormen van EM. Deze taak vanuit ED is daarmee uitvoerbaar, mits de aantallen binnen bepaalde bandbreedtes vallen en DJI de mogelijkheid krijgt zich op technisch vlak op deze aantallen tijdig voor te kunnen bereiden. Om het voor DJI uitvoerbaar te maken moet er enige mate van planbaarheid zijn ten aanzien van de termijn waarop de enkelband moet worden aangelegd. Ook bestaan er reeds verschillende protocollen voor de uitvoering van monitoring op de enkelband. Deze zullen op punten moeten worden aangepast.

Controle op de tenuitvoerlegging, waaronder alcohol en drugs.

Met het stellen dat alcohol en drugs een algemene voorwaarde is, ligt de controle op deze voorwaarde bij DJI en niet bij de reclassering. Allereerst brengt DJI onder de aandacht dat alcoholcontrole een separate enkelband vereist. Eventueel voorziet DJI dat de controle op drugs vereist dat er een mobiel team is dat drugstesten kan afnemen. Het is nog niet mogelijk om hier een goede inschatting

¹ De genoemde doelstelling betreft de doelstelling uit de Penitentiaire Beginselenwet. De Beginselenwet justitiële jeugd kent een vergelijkbare bepaling.

te maken van de uitvoeringsconsequenties, omdat dit mede afhankelijk is van de nadere uitwerking van het wetsvoorstel. Zo moeten er nadere afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid voor de interpretatie van de alcohol en drugscontrole. In andere (bestaande) gevallen waarbij alcohol en drugs een algemene voorwaarde is, bijvoorbeeld bij verloftoekenning, en DJI dus de controle op deze voorwaarde doet, is de betrokkene bekend (en afkomstig van) een justitiële inrichting, waarmee de interpretatie van de controle en daaropvolgende consequenties (bijv. in sancties) mogelijk is. Bovendien vindt in deze gevallen de controle in de verantwoordelijke justitiële inrichting plaats. In dit voorstel ligt de interpretatie van de controle en consequenties daarvan bij OM en de rechtspraak. Daarmee past de uitvoering van de controle niet in bestaande uitvoeringskaders en zal dit nader moeten worden uitgewerkt.

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Beleid

Datum
20 juni 2025

Ons kenmerk

Toezicht en begeleiding tijdens ED.

De taak van het toezicht op de bijzondere voorwaarden wordt in het wetsvoorstel bij de reclassering belegd. Wanneer er geen bijzondere voorwaarden zijn – en iemand dus het grootste deel van de tijd op zijn verblijfsadres doorbrengt – wordt DJI is verantwoordelijk voor het toezicht en de begeleiding. Recentelijk zijn ervaringen opgedaan, bijvoorbeeld bij capaciteitsverlof, waarbij de reclassering ook taken ten aanzien van de begeleiding op zich neemt die niet zien op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Het wetsvoorstel beschrijft deze mogelijkheid nog niet expliciet. DJI staat er voor open om deze werkwijze gezamenlijk met de reclassering verder uit te werken, mede gezien de beperkingen die DJI ziet in de uitvoering wanneer deze taak bij casemanagers zou komen te liggen. Bovendien ligt begeleiding vanuit de reclassering voor de hand aangezien de veroordeelden al bij de reclassering bekend zijn; de reclassering heeft immers advies uitgebracht over de geschiktheid van de veroordeelde voor ED. Bovenal is DJI van mening dat er een duidelijke keuze moet worden gemaakt waar de toezichtstaak wordt belegd, op basis van een zo eenduidig mogelijke werkwijze en aansluitend bij de mogelijkheden van de betreffende organisaties.

3. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?

Doordat niet voldoende is uitgewerkt wat de taak van DJI is bij de uitvoering van ED, is het moeilijk een inschatting te maken van de kosten die gepaard gaan met de uitvoering hiervan. Dit hangt onder andere af van de keuzes die gemaakt (moeten) worden op bovengenoemde onderwerpen, maar hangt ook samen met het aantal personen aan wie ED wordt opgelegd. Hoewel het initiatiefwetsvoorstel beoogt dat ED een vervanging is van korte detenties, stellen de opstellers ook dat niet is uit te sluiten dat ook sprake kan zijn van een zgn. 'net-widening' effect. Over de mogelijk kosten kan het volgende worden gezegd:

De kostprijs van ED wordt aanzienlijk hoger dan de kortprijs van huidige EM mogelijkheden.

De huidige kostprijsberekening van de elektronische enkelband is gebaseerd op een gemiddelde aansluitingstijd van 80 dagen. Zoals gesteld wordt in het wetsvoorstel ED gezien als alternatief voor korte detenties. Ook maakt het wetsvoorstel ED vanaf één dag mogelijk. Daarmee ligt het voor de hand dat de kostprijs (aanzienlijk) hoger zal zijn. Bovendien is de vraag of het doel van de detentie dan nog in verhouding staat.

Capaciteit voor vervangende detentie

Een schatting van de aantallen is ook van belang voor de reservecapaciteit die DJI aan moet houden voor eventuele terugplaatsingen naar een justitiële inrichting na

overtreding van de voorwaarden van de ED. Momenteel is capaciteit bij DJI schaars; de beschikbaarheid van reservecapaciteit in geval van vervangende hechtenis is dus niet vanzelfsprekend en vormt een risico voor de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel.

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Beleid

Datum
20 juni 2025

Ons kenmerk

4. Wat zijn de verwachte effecten van de wet?

De uitvoeringsanalyse laat zien dat in het huidige wetsvoorstel nog onduidelijkheden bestaan over de wijze DJI invulling kan geven aan verantwoordelijkheid die zij draagt voor de tenuitvoerlegging van ED. Ten aanzien van de verwachte effecten is veel afhankelijk van de verdere uitwerking van deze aspecten. Desalniettemin wil DJI een aantal punten uitlichten die betrekking hebben op mogelijke effecten.

Meerwaarde van ED voor doelgroep jeugd

Het initiatiefwetsvoorstel maakt het mogelijk om ook voor jeugdigen ED op te leggen. Hoewel DJI mogelijkheden om jongeren in hun eigen omgeving te laten verblijven waarbij positieve banden behouden blijven toejuicht, lijkt de toegevoegde waarde van ED binnen de huidige executiemogelijkheden beperkt. DJI constateert overlap met de mogelijkheden voor plaatsing van de doelgroep in een Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (KVJJ), en ziet weinig meerwaarde naast het geldende uitgangspunt van het "schorsen tenzij" principe en de pedagogische grondslag van invulling van de vrijheidsbeneming bij justitiële jeugd.

Kans op detentieschade bij zeer lange of kale ED

De initiatiefwet stelt als doel het terugdringen van korte gevangenisstraffen en jeugddetenties, waarbij dezelfde mate van vergelding wordt bereikt en tegelijkertijd de kans op recidive wordt verkleind. Met name het laatstgenoemde doel wordt bereikt als een veroordeelde zo veel als mogelijk in staat wordt gesteld om de positieve elementen uit zijn leven door te laten lopen, zoals het behouden van een woning, werk en zorg. Deze doelstelling lijkt zich dan ook niet te verenigen met de mogelijkheid om ED op te leggen waarbij iemand 23 uur op zijn verblijfplaats moet blijven. DJI constateert tevens dat er bij (zeer) korte ED geen ruimte is voor activiteiten gericht op de re-integratie.

Tot slot

Ik waardeer het initiatief om passende alternatieven te zoeken voor korte detenties, mede gezien de huidige capaciteitsproblematiek bij DJI. Als specialist op het gebied van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen omarmt DJI de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van ED als vrijheidsbenemende straf. Desalniettemin laat het wetsvoorstel in de huidige vorm nog veel onzekerheid bestaan over wat die verantwoordelijkheid inhoudt. Hierdoor is het tevens lastig om een inschatting te maken van de impact op IV, financiën en personele inzet. Samen met mijn dienst denk ik graag mee in de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Beleid

Datum
20 juni 2025

Ons kenmerk

Directeur-Generaal DJI