



Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1992-1993

22 150

Subsidiebeleid

Nr. 15

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 juli 1993

1. INLEIDING

Bij brief van 19 mei 1992 bood de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer onder meer het rapport aan inzake het heroverwegingsonderzoek naar de «Subsidies Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen».¹ In het rapport worden beleidsvarianten voorgesteld die het resultaat zijn van een toetsing van de relevante subsidies aan criteria als «actualiteit», «effectiviteit» en «doelmatigheid». De ontwikkelde beleidsvarianten raken alle de capaciteit van de onder de directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen vallende inrichtingen. Hierbij teken ik aan dat van werkelijke besparingen slechts sprake zal kunnen zijn indien de vrijkomende plaatsen niet door andere categorieën gedetineerden, patiënten en pupillen worden bezet. De voorgestelde beleidsvarianten moeten naar mijn mening dan ook worden gezien tegen de achtergrond van recente ontwikkelingen die wijzen op een toenemend tekort aan capaciteit in het gevangeniswezen en de justitiële jeugd- en TBS-inrichtingen. Het rapport maakt daar zelf reeds gewag van en het kabinet heeft inmiddels aanvullende maatregelen getroffen.

Onderstaand geef ik u mijn standpunt over de mogelijke toepassing van de ontwikkelde beleidsvarianten.

2. STANDPUNTBEPALING

Terbeschikkingstelling

Gelijktijdige tenuitvoerlegging straf-tbs

In het rapport wordt in variant 4.1.A voorgesteld de grondslag, die gehanteerd wordt bij de bepaling van de capaciteitsbehoefte voor de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 150, nr. 6.

groep gedetineerden die zijn veroordeeld tot een combinatie van gevangenisstraf en tbs, bij te stellen.

Ik acht de door het rapport voorgestelde bijstelling van de prognose correct en stem met dit voorstel in.

Beperking van plaatsing van tot gevangenisstraf veroordeelden in tbs-inrichtingen

Een gedetineerde bij wie sprake is van psychische problemen en die ongeschikt wordt geacht voor verder verblijf in een gevangenis kan, voor de verdere tenuitvoerlegging van zijn gevangenisstraf, worden overgeplaatst naar een tbs-inrichting. In het rapport wordt in variant 4.1.B voorgesteld het aantal plaatsen in tbs-inrichtingen, dat ten behoeve van deze categorie in de prognose is opgenomen, te halveren. De verlaging van de uitgaven die door deze bijstellingen van de capaciteitsprognose kan ontstaan, is door de werkgroep becijferd op f 5,5 miljoen.

Hierbij merk ik het volgende op. Het oordeel van de werkgroep dat invoering van deze variant theoretisch verlies van kwaliteit van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf met zich mee brengt, deel ik. Mede tegen deze achtergrond wordt nader bezien in hoeverre het aanbod van medisch-psychiatrische hulp in penitentiaire inrichtingen verder kan worden uitgebreid. Nadat de uitkomsten van dit onderzoek – voor zover mogelijk – zijn gerealiseerd, kan deze variant worden overgenomen.

Justitiële Jeugdinrichtingen

Versnelling door- en uitstroom

In de onder 4.2.A beschreven variant wordt voorgesteld het staande beleid ten aanzien van (voortgezette) vrijwillige hulp aan meerderjarig geworden ex-onder toezicht gestelde pupillen te wijzigen. Nog slechts in uitzonderingssituaties zal toestemming voor deze vrijwillige vorm van hulp worden gegeven. De werkgroep geeft aan dat met deze variant f 0,8 miljoen bespaard zou kunnen worden.

Het effect dat met dit voorstel wordt beoogd, namelijk een doelmatiger gebruik van de plaatsen in de justitiële behandelinrichtingen, onderschrijf ik. Tegen uitvoering van het voorstel heb ik echter bezwaren. Het voorstel staat haaks op de in de Wet op de Jeugdhulpverlening neergelegde afspraken die, mede op instigatie van de Tweede Kamer, zijn gemaakt in verband met verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd en die erop gericht waren belemmeringen voor opname van jongeren in de leeftijdscategorie van circa 16,5 tot 18 jaar weg te nemen. Overwogen werd dat de opnemings van jongeren in die leeftijdscategorie in jeugdinrichtingen in gevaar zou komen indien de opnemende voorziening niet in de gelegenheid zou zijn in voorkomende gevallen na het bereiken van de meerderjarigheid de hulp op vrijwillige basis af te ronden, te meer daar mogelijkheden tot doorplaatsing van deze jongeren naar het volwassenencircuit niet of nauwelijks beschikbaar waren. Juist het karakter van de justitiële behandelinrichtingen voor jeugdigen brengt met zich mee dat zij fungeren als eindstation van de jeugdhulpverlening. Circa driekwart van de jeugdigen is bij opname 15 jaar of ouder. Dit brengt met zich mee dat een hoog percentage van de pupillen valt in de leeftijdscategorie waarvoor na het bereiken van de meerderjarigheid nog enige hulp op vrijwillige basis geïndiceerd kan zijn.

Bijstelling capaciteitsprognose

In variant 4.2.B wordt voorgesteld de berekeningsgrondslag voor de capaciteitsbehoefte van twee categorieën jeugdigen te wijzigen. Het betreft de categorie schorsing voorlopige hechtenis wegens plaatsgebrek en de categorie ingetrokken verzoeken om bemiddeling bij plaatsing in het kader van voorlopige hechtenis. De verlaging van de uitgaven die door deze bijstelling van de prognose voor de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen kan ontstaan, is door de werkgroep becijferd op f 4,7 miljoen.

Ik acht de voorgestelde wijzigingen reëel en stem met dit voorstel in.

Ouderbijdrage en strafrechtelijke sanctie

Jongeren kunnen op een civielrechtelijke en een strafrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst. Alleen in het geval dat tot een civielrechtelijke ondertoezichtstelling wordt besloten, wordt de (stief-)ouder een bijdrage in de kosten gevraagd. In variant 4.2.C wordt voorgesteld om ook in het kader van een strafrechtelijke ondertoezichtstelling aan de (stief-)ouders een bijdrage te vragen in de kosten van tenuitvoerlegging van deze maatregel.

Nadere bespreking van deze variant kan naar mijn mening echter achterwege blijven. Enerzijds omdat gebleken is dat het aantal strafrechtelijke ondertoezichtstellingen de laatste jaren sterk gedaald is. In de praktijk wordt hoofdzakelijk van de civiele ondertoezichtstelling gebruik gemaakt; de strafrechtelijke ondertoezichtstelling vindt nauwelijks nog toepassing. Anderzijds omdat bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig is dat naar verwachting medio 1994 kracht van wet zal krijgen. Op grond hiervan zal de strafrechtelijke ondertoezichtstelling komen te vervallen en wordt de zojuist geschetste praktijk gecodificeerd.

Gevangeniswezen

Dienstverlening

In variant 4.3.A wordt voorgesteld zelfnelders, die bij verstek tot maximaal drie maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf zijn veroordeeld (alsnog), voor dienstverlening in aanmerking te laten komen. Door de werkgroep wordt aangegeven dat deze variant tot een besparing van f 1,6 miljoen kan leiden.

Ik stem in met dit voorstel en zal ernaar streven deze variant in te voeren. Thans is een penitentiaire beginselenwet gevangeniswezen in voorbereiding die onder meer een juridisch kader zal bieden voor extramurale modaliteiten van executie. Ik zal bezien of deze variant in bovenbedoeld kader kan worden geplaatst. Overleg ter zake heb ik reeds gestart.

Elektronisch huisarrest

Teneinde de categorieën gedetineerden van huizen van bewaring zo veel mogelijk te beperken tot voorlopig gehechten stelt de Heroverwegingswerkgroep in variant 4.3.B voor over te gaan tot invoering van elektronisch huisarrest ter vervanging van vreemdelingenbewaring. De werkgroep schat dat met deze variant circa f 20 miljoen bespaard kan worden.

Ik onderken het belang van elektronisch huisarrest als variant op vrijheidsbenemende straffen of maatregelen. Om te bezien of elektro-

nisch huisarrest/toezicht in enige vorm een goed alternatief is voor detentie zal ik een experiment met elektronisch huisarrest/toezicht laten uitvoeren. Ik zal daartoe op korte termijn een interdepartementale werkgroep instellen die mij voor 1 oktober 1993 een voorstel voor een experiment moet voorleggen. Op basis van de uitkomsten van het experiment zal ik een definitief besluit nemen over eventuele toepassing. Al naar gelang de voorstellen van de werkgroep zal het experiment zich ook kunnen richten op kortgestraften en, in het kader van detentiefasering, op de toepassingsmogelijkheden van elektronisch toezicht bij de tenuitvoerlegging van het laatste deel van de gevangenisstraf.

Selectiecriteria HOI

In variant 4.3.C wordt voorgesteld gedetineerden in het kader van detentiefasering sneller te laten doorstromen naar een half-open inrichting (HOI). Om dit te realiseren wordt voorgesteld de objectieve selectiecriteria voor plaatsing in een HOI te wijzigen. Hiervan wordt door de werkgroep een kostenbesparend effect verwacht van f 1,2 miljoen.

Hierbij merk ik het volgende op. Gebleken is dat half-open inrichtingen in toenemende mate met beheersproblemen worden geconfronteerd. Om dit vraagstuk tot een oplossing te brengen zal ik binnenkort een werkgroep instellen die mij van advies moet dienen. Tegen deze achtergrond acht ik invoering thans niet wenselijk en zal ik aan de hand van de uitkomsten van de genoemde werkgroep bezien of het voorstel alsnog kan worden toegepast.

Extramurale executie

Projecten als Dagdetentie en RETour (Helmond) zouden, indien op ruimere schaal toegepast, ertoe kunnen leiden dat de behoefte aan intramurale celcapaciteit afneemt, aldus variant 4.3.D. Hiermee kan volgens de werkgroep f 1 miljoen bespaard worden.

Ik ga in principe akkoord met dit voorstel. Er is thans een wetsvoorstel in voorbereiding dat een juridische basis zou kunnen vormen voor dit soort initiatieven. Voorts heb ik bij de behandeling van de begroting 1993 uw Kamer toegezegd u op korte termijn een brief te doen toekomen over de vervroegde invrijheidsstelling (v.i.) en extramurale executiemodaliteiten. Mede op basis van de daarover met uw Kamer te voeren discussies zal ik beslissen over het opzetten van hierbedoelde experimenten op ruimere schaal.

Verruiming toepassing alternatieve sancties

In de onder 4.3.E beschreven variant wordt voorgesteld andere vormen van alternatief sanctioneren dan dienstverlening ruimer toe te passen. Daardoor kan volgens de werkgroep minimaal f 2,6 miljoen bespaard worden.

Deze variant vormt een concrete invulling van het regeringsstandpunt over alternatieve sancties dat via experimenten verruiming van alternatieve sancties mogelijk wil maken. Op 14 september jl. heb ik met de Kamer over dit standpunt gesproken.

Met inachtneming van hetgeen de Tweede Kamer hierover naar voren heeft gebracht, stem ik met genoemd voorstel in.

Voor alle duidelijkheid wil ik hier – wellicht ten overvloede – opmerken dat ook alternatieve straffen een maatschappijbeveiligend karakter



dragen. De beveiliging van de maatschappij kan in sommige gevallen ook op andere wijze plaatsvinden dan door insluiten in een gevangenis namelijk door het opleggen van een inspanningsverplichting, de controle daarop en de dreiging met een vrijheidsstraf indien de afspraken niet worden nageleefd. Met betrekking tot de effectiviteit van alternatieve sancties voor volwassenen merk ik op dat de thans beschikbare gegevens slechts beperkte conclusies toelaten over het (mogelijk) succes van alternatieve sancties. In verband met de complexiteit van deze materie is onderzoek over langere termijn noodzakelijk. Door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van mijn ministerie zal over een periode van drie jaar onderzoek worden gedaan naar de doelmatigheid en effectiviteit van deze sancties voor volwassenen.

3. SAMENVATTEND OVERZICHT

Beleidsvariant	Standpunt	Besparing (x f 1 miljoen)
Gelijktijdige tenuitvoerlegging straf-tbs	Akkoord	-
Beperking van plaatsing van tot gevangenisstraf veroordeelden in tbs-inrichtingen	In beginsel akkoord	-
Versnelling door- en uitstroom	Niet-akkoord	0,8
Bijstelling capaciteitsprognose justitiële jeugdinrichtingen	Akkoord	-
Ouderbijdrage en strafrechtelijke sanctie	Niet meer opportuun	-
Dienstverlening	Akkoord	1,6
Elektronisch huisarrest	Bereid tot experiment	p.m.
Selectiecriteria HOI	Bereid in studie te nemen	p.m.
Extramurale executie	Met inachtneming standpunt Tweede Kamer akkoord	1,0
Verruiming toepassing alternatieve sancties	Met inachtneming standpunt Tweede Kamer akkoord	2,6 + p.m.

In overleg met het Ministerie van Financiën zullen te zijner tijd de kosten van een experiment met elektronisch huisarrest worden gefinancierd uit de besparingen die kunnen worden bereikt met de varianten Dienstverlening, Extramurale Executie en Verruiming toepassing alternatieve sancties. Genoemde besparingen zullen tevens worden betrokken bij de opstelling van de nieuwe prognose en de besluitvorming over de capaciteitsuitbreidingen.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto