

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Directie Wetgeving en Juridische Zaken  
Sector Straf- en Sanctierecht

Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Reclassering Nederland  
**Landelijk Kantoor**  
Beleid  
Vivaldiplantsoen 100  
3533 JE Utrecht  
Postbus 8215  
3503 RE Utrecht  
(T) 088-8041000  
(I) [www.reclassering.nl](http://www.reclassering.nl)

Datum	9 mei 2023
Onderwerp	consultatie wijziging Besluit USB over strafonderbreking
Briefnummer	
Bijlage(n)	-
Contactpersoon	
Telefoon	
E-mailadres	

Geachte \_\_\_\_\_,

In uw brief van 14 maart 2023, kenmerk \_\_\_\_\_, heeft u het ontwerp-amvb ter advisering voorgelegd aan de reclassering. Het ontwerp-amvb gaat over het onderbrengen van regels over strafonderbreking in het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Besluit USB).

Mede namens mijn collega's van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering waarderen wij het dat u ons deze gelegenheid biedt. Graag maken wij als reclasseringsorganisaties (3RO) gebruik van de mogelijkheid om te reageren.

Wij denken dat onze expertise kan worden benut voor een veilige toepassing van de strafonderbreking, meer dan nu het geval is. De amvb en nadere regelgeving kunnen bevorderen dat de expertise van de reclassering wordt ingezet, zowel voor de beslissing over strafonderbreking als voor het toezicht op de naleving van voorwaarden.

Hieronder gaan wij nader in op de tekst van het ontwerp-amvb. De reclassering wordt niet genoemd in de wijziging van het Besluit USB. Advies en toezicht door de reclassering bij strafonderbreking zou een plek kunnen krijgen in het Besluit USB of onderliggende regelgeving. Daarover willen wij het volgende opmerken:

1. In het ontwerp-amvb wordt in het Besluit USB niet vermeld op basis van welke informatie de selectiefunctaris namens de Minister komt tot een beslissing over het verlenen van strafonderbreking voor bepaalde tijd. Als bijzondere voorwaarden met reclasseringstoezicht en/of elektronisch toezicht nodig zouden kunnen zijn, dan is het ook nodig dat de reclassering onderzoek doet naar risico's tijdens de strafonderbreking en naar de haalbaarheid van interventies, en daarover adviseert. Wellicht komen daarover nog richtlijnen in de ministeriële regeling waarin nadere regels worden gesteld over de wijze van verlening van de strafonderbreking (artikel 2:5g).
  - Bijvoorbeeld in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) is in artikel 3 lid 8 vastgelegd dat er altijd een reclasseringsadvies nodig is

"omtrent een verzoek om verlof van een veroordeelde voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven die is overgebracht op basis van artikel 43, vierde lid" (de artikelplaatsing 43.4 Pbw).

- In de vervallen Regeling strafonderbreking jeugdigen (Rsj) staat in artikel 6 lid 3 onder c dat er "een recente rapportage over de jeugdige en zijn gedrag in de inrichting" wordt betrokken bij de inschatting van risico's voor het verlenen van strafonderbreking.

Voordat het ontwerp-amvb wordt vastgesteld, is het wenselijk om duidelijkheid te hebben van de wijze van verlening, wijziging en intrekking van strafonderbreking. Het Besluit USB en de ministeriële regeling zouden tegelijk aangepast moeten worden. Dat voorkomt problemen in de uitvoering. Wij zouden hierover graag met u en ketenpartners in overleg willen treden.

2. In de Nota van toelichting wordt elektronisch toezicht genoemd, maar geen reclasseringstoezicht. Gezien onze expertise zien wij een rol voor de reclassering in het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden.
  - Op dit moment houdt de reclassering niet of nauwelijks toezicht bij strafonderbreking. De reclassering houdt soms wel toezicht tijdens extramurale detentie.
  - Bij strafonderbreking kan het gaan om een langere periode tot maximaal 3 maanden dat de veroordeelde uit detentie is. Afhankelijk van de duur en de aard van de strafonderbreking, zou de reclassering toezicht kunnen houden op bijvoorbeeld een ambulante behandeling of begeleiding, een locatieverbod met elektronische monitoring of een alcoholverbod.
  - Hierbij kan worden aangesloten op de beleidsregels die u in samenwerking met ons en andere ketenpartners voorbereidt over het ambtshalve verstrekken van toezichtopdrachten aan de (jeugd)reclassering, als uitwerking van artikel 6:3:14 Sv. Deze beleidsregels borduren voort op de opsommingen in paragraaf 4.1 van de "Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen" van het OM. Daarin staat op welke bijzondere voorwaarden de reclassering toezicht houdt, en op welke niet. Bij een strafonderbreking kan daarnaast de duur een criterium zijn: bij een kortdurende strafonderbreking kan reclasseringstoezicht te weinig meerwaarde hebben.
  - Om het toezicht eenduidig te regelen, zou de strafonderbreking toegevoegd kunnen worden in artikel 6:3:14 Sv, lid 1 onder a. De verlening van gratie staat daar al. Echter bij strafonderbreking neemt de selectiefunctionaris beslissingen over strafonderbreking namens de Minister. Toevoegen in artikel 6:3:14 Sv vereist dat deze beslissingen worden gerouteerd via het CJIB/AICE.

In de ministeriële regeling kan het toezicht worden uitgewerkt in nadere regels. Ook hiervoor is het wenselijk om duidelijkheid te hebben hoe dat vormgegeven zal worden.

3. Bovenstaande kan betekenen dat er vaker een beroep wordt gedaan op de reclassering voor advies en toezicht. Wij hebben geen inzicht in hoe groot de doelgroep is, en hoelang de strafonderbreking gemiddeld duurt. We

verwachten dat het om een beperkt aantal gaat, maar het is wenselijk om dat te toetsen.

4. Voor het ontvangen van opdrachten voor advies, toezicht en elektronische monitoring en voor het uitbrengen van rapporten zijn ketenafspraken nodig. In hoeverre aangesloten kan worden op de huidige procesafspraken tussen DJI en de 3RO, is afhankelijk van de nadere uitwerking. Er zouden over de strafonderbreking ook andere procesafspraken gemaakt kunnen worden. De procesafspraken bepalen ook in hoeverre ICT-aanpassingen nodig zullen zijn.

Daarnaast hebben wij de volgende opmerkingen:

5. De regels over de strafonderbreking in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) en in de Regeling strafonderbreking jeugdigen (Rsj) verhuizen naar het Besluit USB. De Rsj is vervallen per 01-01-2020. De artikelen over strafonderbreking in de Rtvi zijn echter nog niet vervallen. In het ontwerp-amvb staat niet dat de regels over strafonderbreking in de Rtvi zullen vervallen, tegelijk met de wijziging van het Besluit USB.

Dat gaat om de volgende vermeldingen in de Rtvi:

- Hoofdstukken 5 en 5a.
- De definitie van strafonderbreking in artikel 1.
- De tweede zin van lid 1 van artikel 5.
- De bijzin "gedurende de strafonderbreking wordt de tenuitvoerlegging van de straf opgeschort" in artikel 8.

Wij gaan ervan uit dat deze vermeldingen vervallen, zodat er geen dubbelingen en tegenstrijdigheden ontstaan.

6. Zo te lezen is strafonderbreking geen vorm van verlof meer. In artikel 2:5a en de Nota van toelichting staat dat strafonderbreking alleen wordt verleend als niet volstaan kan worden met "een vorm van verlof". In de huidige Rtvi staat in artikel 34 nog "een andere vorm van verlof".

Voor de duidelijkheid zou het goed zijn om in de Nota van toelichting te vermelden dat strafonderbreking geen vorm van verlof meer is.

7. Lid 1 van artikel 2:5a herhaalt wat ook al in lid 1 van artikel 6:2:4 Sv staat. Daarin staat o.a. dat ook het OM een verzoek tot strafonderbreking voor bepaalde tijd kan doen. In de Memorie van Toelichting van de wet USB is niet toegelicht waarom ook het OM een verzoek kan doen. Vóór USB stond het OM niet vermeld in artikel 570b Sv: strafonderbreking kon toen "op verzoek van de betrokkene of ambtshalve". Gezien de afgesproken rolverdeling in het Samenwerkingsreglement Tenuitvoerlegging is voor ons, zonder nadere toelichting, niet duidelijk waarom het OM een dergelijk verzoek zou kunnen doen. Ook in de voorliggende Nota van toelichting staat niet in welke situaties het OM een verzoek tot strafonderbreking zou kunnen doen.

Het lijkt ons goed om nader toe te lichten wanneer hiervoor een rol voor het OM is weggelegd.

8. In de artikelen 2:5b en 2:5d ontbreekt dat het gaat om strafonderbreking voor bepaalde tijd uit artikel 2:5a. Zonder die toevoeging zouden de artikelen ook kunnen gelden voor de strafonderbreking voor onbepaalde tijd uit artikel 2:5f. Dat leidt tot tegenstrijdigheden: de strafonderbreking voor onbepaalde tijd zou dan maximaal drie maanden duren, en de vreemdeling met strafonderbreking voor onbepaalde tijd zou niet naar het buitenland mogen.

Om misverstanden te voorkomen, zouden we "voor bepaalde tijd" toegevoegd willen zien in artikel 2:5b en 2:5d, en wellicht ook in artikel 2:5c.

9. In artikel 6:2:4 Sv wordt voor rechtsmiddelen verwezen naar hoofdstuk XIII van de Penitentiare beginselenwet (Pbw). In de titel van dat hoofdstuk staat "strafonderbreking". In de tekst gaat het alleen over "verlof". Onduidelijk is waar de strafonderbreking onder valt in de huidige Pbw:
- In lid 1 van artikel 72 Pbw gaat het om ongegrondverklaring van een beslissing van de Minister, of een afwijzing van een penitentiair programma of overplaatsing. Mogelijk geldt een afwijzing van een verzoek om strafonderbreking als ongegrondverklaring.
  - In lid 2 van artikel 72 Pbw gaat het om een beroepschrift tegen een "beslissing aangaande verlof". Op dit moment geldt strafonderbreking als verlof, maar na de wijziging van de regelingen niet meer.

Mogelijk kan artikel 72 Pbw worden aangepast, zodat duidelijk(er) is dat beroep tegen een beslissing over strafonderbreking kan worden ingediend bij de beroepscommissie van de RSJ.

10. In artikel 2:5d lid 2 staat: "Aan de strafonderbreking kunnen gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden worden verbonden." Dat is iets duidelijker dan in de huidige Rtvf. In artikel 40 Rtvf over strafonderbreking staat dat er "nadere voorwaarden" gesteld kunnen worden bij het wijzigen van een reeds verleende strafonderbreking. In artikel 5 over verlof staat: "Bij de verlening van het verlof kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld, die het gedrag van de gedetineerde betreffen." Omdat strafonderbreking nu nog een vorm van verlof is, geldt dat ook voor strafonderbreking.

Het is echter niet duidelijk wat precies onder "gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden" wordt verstaan. Er wordt weleens onderscheid gemaakt tussen herstellende, gedragsveranderende en vrijheidsbeperkende voorwaarden, maar dat onderscheid is niet vastgelegd in wet- en regelgeving. Bovendien is het doel van vrijheidsbeperkende voorwaarden vaak ook om het gedrag op korte en langere termijn te beïnvloeden.

Wij spreken liever van "bijzondere voorwaarden" en zouden daarbij willen aansluiten bij de opsommingen van mogelijke voorwaarden die elders in de wet staan. Hieronder bij punt 12 doen we daartoe een suggestie.

Overigens kan het woord "of" ook gelezen worden als een keuze tussen óf gedragsbeïnvloedende voorwaarden óf vrijheidsbeperkende voorwaarden. Beter is "gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden". Het

is wenselijk dat er zo min mogelijk ruimte voor verschillende interpretaties van wetsteksten is.

11. In de Nota van toelichting worden als voorbeelden van gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden genoemd: "voorwaarden ter bescherming van slachtoffers, zoals een locatieverbod (gecontroleerd door middel van elektronisch toezicht) of een contactverbod, of het gedurende de periode van strafonderbreking voortzetten van een behandeling". Dit roept de vraag op tot hoever deze voorwaarden kunnen gaan. Kan het ook gaan om het starten van een behandeling? Wij denken dat het starten van een behandeling nodig kan zijn, juist als de veroordeelde niet meer in de gevangenis verblijft en niet meer kan terugvallen op begeleiding vanuit de gevangenis.

Wij stellen voor om in de Nota van toelichting "voortzetten" te wijzigen in "volgen".

12. Op dit moment staat in de wet welke bijzondere voorwaarden gesteld kunnen worden bij een voorwaardelijke straf (artikel 14c Sr), voorwaardelijke jeugddetentie en voorwaardelijke PIJ-maatregel (artikel 77z Sr), voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 6:2:11 Sv) en de maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking (artikel 6:6:23b Sv). Wij zouden voor elke strafrechtelijke variant vermeld willen zien welke bijzondere voorwaarden gesteld kunnen worden, inclusief de "andere voorwaarden, het gedrag betreffende". Dat geeft richting aan het stellen van bijzondere voorwaarden.

Voor de strafonderbreking voor bepaalde tijd zouden dezelfde bijzondere voorwaarden gesteld kunnen worden als bij voorwaardelijke jeugddetentie met uitzondering van de herstellende voorwaarden. Ofwel artikel 77z Sr, lid 2, 5° tot en met 15°.

- Bij de meeste redenen voor strafonderbreking is niet te verwachten dat opnemings van de veroordeelde in een zorginstelling (10° in lid 2 van artikel 77z Sr) wenselijk kan zijn. Deze voorwaarde zou mogelijk wel kunnen passen bij de omstandigheid "wegens dringende redenen van lichamelijke of psychische aard bij de veroordeelde of de jeugdige, die naar het oordeel van de inrichtingsarts in de weg staan aan voortzetting van de detentie". De vraag is of die omstandigheid niet altijd ondervangen kan worden met een overplaatsing volgens artikel 15 of 43 Pbw.
  - Het verbod op bepaald vrijwilligerswerk, het vestigingsverbod en de verhuisplicht, die bij de voorwaardelijke invrijheidstelling in het rijtje staan, zien wij niet als een toevoeging. Het doel van deze bijzondere voorwaarden kan ook worden bereikt via een locatieverbod of andere voorwaarden het gedrag betreffende.
13. We zouden willen spreken van algemene voorwaarden, voorwaarden van rechtswege en bijzondere voorwaarden. Het gebruik van dezelfde termen bij de verschillende strafrechtelijke varianten voorkomt misverstanden.

Hiertoe zou artikel 2:5d bijvoorbeeld als volgt gewijzigd kunnen worden:

1. Strafonderebreking voor bepaalde tijd geschiedt onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde of jeugdige zich tijdens de strafonderebreking niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.
2. Aan de strafonderebreking voor bepaalde tijd zijn van rechtswege de voorwaarden verbonden dat de veroordeelde of jeugdige:
  - a. Nederland niet mag verlaten, tenzij hij wegens bijzondere omstandigheden van Onze Minister toestemming heeft gekregen voor verblijf in het buitenland;
  - b. medewerking verleent aan reclasseringstoezicht op de naleving van de voorwaarden, daaronder begrepen de medewerking aan huisbezoeken, het zich melden bij een reclasseringsinstelling of gecertificeerde instelling voor jeugdreclassering zo vaak en zolang als deze instelling dit noodzakelijk acht; en
  - c. medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit door de toezichthoudende instelling door middel van het afnemen vingerafdrukken en het ter inzage aanbieden van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.
3. Aan de strafonderebreking voor bepaalde tijd kunnen voorts de volgende bijzondere voorwaarden worden gesteld, waaraan de veroordeelde of jeugdige gedurende de strafonderebreking heeft te voldoen:
  - 1° een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
  - 2° etc.
4. Aan een voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden.

Toelichting hierop:

- Het vaststellen van de identiteit is in andere wetsartikelen een aparte voorwaarde van rechtswege. Maar deze voorwaarde is vermeld ten behoeve van het toezicht.
- In de huidige wetgeving staat vingerafdrukken "of" identiteitsbewijs. De keuze is echter niet aan de veroordeelde. De veroordeelde moet meewerken aan controle via vingerafdrukken "en" meewerken aan controle via het identiteitsbewijs.
- Aan "Nederland niet verlaten" kan elektronisch toezicht worden verbonden. Omdat deze voorwaarde bij een strafonderebreking van rechtswege geldt, is het geen bijzondere voorwaarde. Daarom kan bij het elektronisch toezicht bij strafonderebreking niet volstaan worden met koppeling met "een bijzondere voorwaarde".
- Van belang is dat elektronisch toezicht wordt gekoppeld aan een bijzondere voorwaarde, zoals een locatiegebod of locatieverbod, en niet zonder die koppeling wordt opgelegd. Het moet duidelijk zijn welk gedrag zoals vermeld in de bijzondere voorwaarde, gecontroleerd wordt met elektronische monitoring.
- Overigens spreken we van "elektronische monitoring" en niet van "elektronisch toezicht". Elektronisch toezicht suggereert dat het hele toezicht 'elektronisch' is, of dat een elektronisch toezicht wordt uitgevoerd naast een reclasseringstoezicht. Een algemene wens is om de term overal in wet- en regelgeving aan te passen. Wij stellen voor om dat te doen met de modernisering van het Wetboek van strafvordering.
- Over reclasseringstoezicht zie bovenstaand punt 2. Het is wenselijk dat het meewerken aan reclasseringstoezicht altijd verwacht kan worden

van de veroordeelde. Dat betekent nog niet dat er ook altijd uitvoering wordt gegeven aan het reclasseringstoezicht. De veroordeelde moet meewerken als er reclasseringstoezicht wordt uitgevoerd.

14. In artikel 2:5d staat dat de veroordeelde Nederland alleen mag verlaten met toestemming van de Minister. Dat staat ook in het huidige artikel 5 van de Rvti: "Tenzij hij zijn verlobadres redelijkerwijs alleen over buitenlands grondgebied kan bereiken, is het de gedetineerde niet toegestaan tijdens het re-integratieverlof of incidenteel verlof Nederland te verlaten. In bijzondere omstandigheden en in geval van de toepassing van artikel 40a kan de minister toestaan dat de gedetineerde aan wie strafonderbreking is verleend in het buitenland verblijft."

De vraag is hoe dat werkt. Bij andere strafrechtelijke varianten levert deze voorwaarde problemen op in de uitvoering.

- Als de veroordeelde toch Nederland verlaten heeft, dan kan dat pas achteraf worden geconstateerd. Het is niet mogelijk om veroordeelden tegen te houden. Dan kan bijvoorbeeld wel op Schiphol, maar niet aan alle grenzen of (vlucht)havens. Ook met elektronische monitoring kan het uitreizen niet worden voorkomen.
  - In de praktijk komen uitreisverboden voor met de toevoeging "tenzij met toestemming van de reclassering". Als de marechaussee controleert op Schiphol, dan kunnen zij de toestemming niet verifiëren.
15. In artikel 2:5e staat dat de Minister "te allen tijde" gemotiveerd kan wijzigen of intrekken. Weliswaar is er een beroepsmogelijkheid, maar daarvoor is wel nodig dat duidelijk is wat de gronden voor intrekking of wijziging kunnen zijn. De Nota van toelichting noemt "wijzigingen in de omstandigheden die aanleiding gaven tot de strafonderbreking of aanwijzingen van gevaar". Logischerwijs zal het gaan om de vereisten die in artikel 2:5a (redenen voor strafonderbreking) en 2:5c (gevaar en risico's, en slachtofferbelangen) zijn genoemd. Wat hierbij ontbreekt is het overtreden van de gestelde voorwaarden (artikel 2:5d).

Wellicht is het goed om in artikel 2:5e toe te voegen wat een grondslag kan zijn voor wijziging of intrekking:

- a. Wijziging in de omstandigheden die aanleiding gaven tot de strafonderbreking, zoals genoemd in artikel 2:5a.
  - b. Wijziging van de afweging van risico's en belangen van slachtoffers, zoals genoemd in artikel 2:5c.
  - c. Overtreding van een voorwaarde, die is gesteld op grond van artikel 2:5d.
16. In artikel 2:5g staat: "Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze van verlening van de strafonderbreking."

Daarbij kan worden uitgewerkt wat als risico aangemerkt kan worden. In artikel 6 van de Rsj stond een uitgebreid overzicht wat als risico's aangemerkt kan worden, en op basis van welke informatie een beslissing wordt genomen. In artikel 4 van de Rvti staat wat weigeringsgronden kunnen zijn voor verlof (en op dit moment dus ook voor strafonderbreking).

Het lijkt ons wenselijk dat ook er nadere regels worden gesteld over de wijze van wijziging en intrekking van de strafonderbreking. Bijvoorbeeld als een overtreding van de voorwaarden wordt geconstateerd. In plaats van "verlening" zou er dan "verlening, wijziging en intrekking" moeten staan.

Wij verzoeken u om voor de vaststelling van deze wijziging van het Besluit USB te zorgen voor een uitvoeringstoets met de betrokken ketenpartners, voor meer duidelijkheid over de aantallen en het proces. Daarbij vinden wij het wenselijk dat ook de uitwerking in de ministeriële regeling en eventueel beleidsregels wordt meegenomen.

Mocht u nog vragen hebben over onze reactie, dan zijn wij graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet, mede namens mijn collega's  
Stichting Verslavingsreclassering GGZ en  
Heils Jeugdbescherming & Reclassering

van de  
van het Leger des

algemeen directeur