

Vergaderjaar 2013–2014

33 745

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 februari 2014

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit voorstel van wet. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun vragen en opmerkingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel. Deze geven mij de gelegenheid om de regeling in het wetsvoorstel nader toe te lichten en te verduidelijken. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

De leden van verschillende fracties geven aan dat zij bij de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel veel waarde hechten aan de bijdrage die het voorstel kan leveren aan de vermindering van recidive. Ik ben het daar graag en volledig mee eens. Voor eenieder die slachtoffers van criminaliteit nauw aan het hart liggen, is het belang van het voorkomen van recidive nauwelijks te overschatten. Ik kan en wil niet ontkennen dat de invoering van elektronische detentie een bijdrage moet leveren aan de in deze tijd noodzakelijke bezuinigingen, maar dat neemt uiteraard niet weg dat deze invoering verantwoord moet zijn. En met verantwoord bedoel ik in dit verband dat de toepassing van elektronische detentie dusdanig wordt ingevuld dat sprake is van een veilige en op beperking van de recidive gerichte executie van vrijheidsstraffen.

Voordat ik de vragen van de leden van de verschillende fracties op dit punt zal beantwoorden, hecht ik eraan eerst nog enige algemene opmerkingen te maken over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies en het voorkomen van recidive.

Straffen worden opgelegd om enerzijds het aangerichte kwaad te vergelden (door leedtoevoeging aan de dader en herstel van door de dader veroorzaakt leed), anderzijds om te voorkomen dat herhaling optreedt. Om recidive te voorkomen zijn een drietal strategieën te onderscheiden: afschrikking, incapacitatie en resocialisatie. Afschrikking houdt in dat door het verbinden van negatieve consequenties aan crimineel gedrag wordt gezorgd dat de dader dit gedrag in de toekomst niet meer durft te vertonen (niet *durven* recidiveren). Incapacitatie of onschadelijkmaking houdt in dat wordt gezorgd dat delictgedrag niet

opnieuw kan optreden door het belemmeren van de bewegingsvrijheid of het beïnvloeden van condities die bepaald gedrag mogelijk maken (niet *kunnen* recidiveren). Resocialisatie houdt in dat de dader meer bereid en beter in staat is zich in het vervolg te onthouden van het plegen van delicten door het wegnemen van criminogene factoren of het vergroten van keuzemogelijkheden (niet *willen* recidiveren).

De beschikbare wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies in termen van de bijdrage aan het voorkomen van recidive laat nog weinig eenduidige en algemeen geldende conclusies toe. Juist daarom heeft in de afgelopen tien jaar het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie veel aandacht besteed aan de verdere ontwikkeling van wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van strafrechtelijk interventies. Het WODC heeft daarmee een belangrijke rol gespeeld bij de verdere ontwikkeling van de methodologie van het recidiveonderzoek. Als gevolg van de verdieping van onze kennis van de effectiviteit van strafrechtelijke interventies door deze ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek is in de afgelopen tien jaar de strafrechttoepassing in toenemende mate «evidence-based» geworden. Strafrechtelijke interventies worden in Nederland steeds vaker uitgevoerd in lijn met de principes van de zogenoemde «what works»-benadering. Daarin wordt op grond van empirisch onderzoek nagegaan onder welke condities straffen en maatregelen uitzicht bieden op het voorkomen van recidive. Om de effectiviteit van gedragsinterventies te beoordelen is in augustus 2005 de Erkenningscommissie Gedragsinterventies ingesteld. Deze onafhankelijke Commissie heeft als belangrijkste taak te beoordelen of strafrechtelijke gedragsinterventies (kunnen) leiden tot het verminderen van recidive. Op dit moment zijn 25 gedragsinterventies door de Commissie erkend (7 voor meerderjarigen, 18 voor minderjarigen). Daarmee zijn belangrijke stappen gezet in het «evidence based» werken aan recidivevermindering, die is gebaseerd op de moderne – internationaal gedeelde – inzichten over de condities waaronder interventies succes kunnen boeken. In zijn brief van 27 mei 2013 over de mogelijkheden om de aanpak van recidive te versterken, is de Minister van Veiligheid en Justitie hier nader op ingegaan (Kamerstuk 29 279, nr. 163).

Een goed overzicht van de laatste stand van zaken van het onderzoek naar de effectiviteit van strafrechtelijke interventies is te vinden in de publicatie «Wat werkt in Nederland

en wat niet?» van het WODC van begin 2013. In dit rapport wordt verslag gedaan van een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies.¹ Een van de belangrijkste uitkomsten van deze meta-analyse is dat interventies gestoeld op het principe van resocialisatie in de loop der jaren betere resultaten te zien hebben gegeven dan sancties die slechts zijn gericht op afschrikking. Interventies die behandeling en/of begeleiding hoog in het vaandel hebben staan (resocialisatie), vertonen (rekening houdend met verschillen op andere variabelen) vaker positieve effecten dan interventies waarbij repressie het uitgangspunt vormt, aldus de onderzoekers. De onderzoekers wijzen erop dat internationale «what works» overzichten eerder al aantoonde dat als strafrechtelijke interventies toegesneden worden op de criminogene behoeften van de betrokken daders, er wel degelijk interventies zijn die leiden tot reductie van recidive. Sterke aanwijzingen daarvoor bleken naar mijn mening ook al uit eerdere publicaties op dit

¹ B.S.J. Wartna, D.L. Alberda, & S. Verweij, *Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies*, Den Haag: WODC, Onderzoek en Beleid, 307. Zie ook van dezelfde auteurs: «Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies», in: *Tijdschrift voor Criminologie* 2013 (55) 1.

terrein van het WODC en van het Sociaal en Cultureel Planbureau.² Uit die publicaties bleek dat als de beperking van de bewegingsvrijheid (incapacitatie) wordt gecombineerd met elementen van behandeling (resocialisatie), interventies effectief kunnen zijn. Bij deze interventies is er naast het verhoogde toezicht ruimte voor counseling, andere vormen van therapie en het bieden van begeleiding. Ook bleek daaruit dat behandelingsvormen die cognitief-gedragsmatig van aard zijn, het meest effectief zijn en vaak tot recidivevermindering leiden. Het ging hierbij om interventies die gericht zijn op de ontwikkeling en training van sociale en cognitieve vaardigheden.

Deze wetenschappelijke inzichten hebben ertoe geleid dat in het sanctiebeleid, naast de vergelding, de persoonsgerichte aanpak met als doel gedragsverandering en het aanspreken van de gedetineerde op diens eigen verantwoordelijkheid centraal zijn komen te staan.

Voor een succesvolle re-integratie is vereist dat maatregelen en trajecten op maat zijn gesneden: de persoonsgerichte benadering. Een en ander laat uiteraard onverlet dat bij alle onderdelen van het sanctiebeleid behalve met justitiabelen, ook rekening wordt gehouden met de positie van nabestaanden en slachtoffers.

Aan het aanspreken van gedetineerden op hun eigen verantwoordelijkheid wordt invulling gegeven door in het gevangeniswezen het systeem van promoveren en degraderen in te voeren waarmee gedetineerden interne en externe vrijheden kunnen verdienen. De gedetineerde heeft daarbij zelf de sleutel in handen voor een succesvolle terugkeer in de vrije maatschappij. Met zijn gedrag en inspanningen tijdens de detentieperiode moet de gedetineerde laten zien dat hij bereid is te investeren in zichzelf. In dat geval komt hij in aanmerking voor deelname aan het plusprogramma, waarin ruimere mogelijkheden gericht op resocialisatie worden geboden dan in het basisprogramma, en vervolgens voor externe vrijheden in de vorm van deelname aan elektronische detentie.

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie het geheel eens zijn met het uitgangspunt dat gedetineerden vrijheden kunnen verdienen met het vertonen van goed gedrag. Deze leden vragen of de conclusie wordt gedeeld dat het terugdringen van de recidive gediend is met het nemen van eigen verantwoordelijkheid door gedetineerden en of hier wetenschappelijk bewijs voor is. Deze conclusie onderschrijft ik zeker en ik meen ook op basis van de hierboven beschreven wetenschappelijke inzichten dat daar bewijs voor is (voor zover de huidige stand van zaken van het onderzoek naar de effectiviteit van strafrechtelijke interventies de kwalificatie «bewijs» toelaat).

Het werken aan gedragsverandering moet tijdens de detentie beginnen en het nemen van eigen verantwoordelijkheid moet daarbij centraal staan. Immers, pas als een gedetineerde ervan overtuigd is dat hij zijn criminele levenswandel moet veranderen, zal hij geneigd zijn zich daadwerkelijk in te spannen om een succes te maken van zijn resocialisatie/re-integratie. Dan ook zal hij geneigd zijn om zich open te stellen voor de beïnvloeding door anderen gericht op een verandering ten goede. Het niet durven en het niet kunnen recidiveren zijn belangrijk, maar de beste verzekering dat een veroordeelde niet in herhaling vervalt, is dat hij niet *wil* recidiveren.

² WODC, *Beter, anders en goedkoper. Een literatuurverkenning ten behoeve van het traject Modernisering Sanctietoepassing*, Memorandum 2004-1; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag, juli 2008.

Zoals ik al opmerkte in de memorie van toelichting heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een gestandaardiseerde methode ontwikkeld om te toetsen of de gedetineerde de bereidheid heeft om te veranderen. Dit blijkt uit het vertonen van het gewenste, goede gedrag. Als dan krijgt betrokkene het volledige re-integratiepakket aangeboden. Is die bereidheid er niet dan komt de betrokkene alleen in aanmerking van het zogeheten basisprogramma, bestaande uit 43 uur activiteiten per week, waaronder arbeid.

De leden van de VVD-fractie stellen in dit verband tevens de vraag hoe de regering het effect beoordeelt op het recidiverisico als een gedetineerde voornoemde vrijheden niet verkrijgt.

Naar mijn mening dienen gedetineerden hun interne en externe vrijheden te verdienen op basis van goed gedrag. Bij goed gedrag komen zij in aanmerking voor elektronische detentie als zij ook overigens aan de voorwaarden voldoen. Als gedetineerden geen goed gedrag vertonen, is naar mijn mening het risico te groot om externe vrijheden te verlenen. Het is moeilijk in te schatten in hoeverre het niet verlenen van externe vrijheden een negatief effect heeft op de recidive. Ik wijs er wel op dat ook tijdens detentie gericht wordt gewerkt aan de resocialisatie van de gedetineerden. Dat gebeurt zowel in het kader van het basisprogramma als in het plusprogramma.

De leden van de SP-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het invoeren van elektronische detentie toch eerst en vooral een bezuinigingsmaatregel is. Ook de leden van de D66 fractie en de fractie van het CDA stellen dit punt aan de orde. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie zich af of als gevolg van de invoering van elektronische detentie opnieuw banen in deze sector op het spel worden gezet. Voorts stellen de leden van de SP-fractie aan de orde op basis van welke visie de elektronische detentie wordt ingevoerd als elektronische detentie niet primair een bezuinigingsmaatregel is.

De in dit wetsvoorstel neergelegde maatregelen maken deel uit van het Masterplan DJI 2013–2018, dat ik bij brief van 19 juni 2013 aan de Tweede Kamer heb aangeboden (Kamerstuk 24 587, nr. 535). Dit betekent dat alle consequenties van het wetsvoorstel op personeel en financieel gebied en op het gebied van detentiecapaciteit al zijn verwerkt in het Masterplan. Er is dus geen sprake van additionele sluitingen van inrichtingen of extra verlies van werkgelegenheid.

De DJI staat voor een aanzienlijke financiële opgave. De invoering van elektronische detentie levert een bijdrage aan de aanpak van die problematiek. Die invoering is daarmee echter zeker niet slechts een bezuinigingsmaatregel. De invoering van elektronische detentie past in de visie van het kabinet op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en strafrechtelijke maatregelen. Vergelding, de levensloopbenadering, de persoonsgerichte aanpak en het aanspreken van de gedetineerde op diens eigen verantwoordelijkheid voor een succesvolle re-integratie vormen de belangrijkste pijlers onder het sanctiebeleid van het kabinet. In het Regeerakkoord is afgesproken de algemeen geldende detentiefasering af te schaffen. Door de invoering van elektronische detentie in de laatste periode van detentie wordt in het kader van «promoveren en degraderen» gewerkt aan een gerichte terugkeer naar de maatschappij. De inzet van elektronische detentie is in overeenstemming met de denklijn in Toekomstvast DJI, zoals ik in mijn brief van 23 mei 2013 met betrekking tot de schriftelijke vragen over het Masterplan heb aangegeven (Kamerstuk 24 587, nr. 507). Deze denklijn is behulpzaam geweest bij de opstelling van het Masterplan en wordt momenteel verder ontwikkeld en geconcretiseerd. In de denklijn is de persoonsgerichte aanpak van justitiabelen het vertrekpunt en wordt ingezet op het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van justitiabelen. Daarbij hoort het

optimaliseren van het zorgniveau en differentiatie van het beveiligingsniveau zodat justitiabelen zo snel mogelijk op de juiste plaats terecht komen en de toepassing van onnodig zware en dure beveiliging wordt voorkomen. Elektronische detentie wordt in Toekomstvast DJI gezien als een uitvoeringsmodaliteit die geschikt is voor justitiabelen voor wie een normaal of lager beveiligingsniveau volstaat. Er is derhalve geen sprake van een aantasting van de geloofwaardigheid van de vrijheidsstraf, te meer daar elektronische detentie in alle gevallen pas aan de orde kan zijn als ten minste de helft van de opgelegde vrijheidsstraf in intramurale detentie is ondergaan.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar de discussie over het Masterplan DJI 2013–2018 en vragen of het gewijzigde plan getoetst is aan de praktijk. In de voornoemde brief van 19 juni 2013 heb ik de aanpassingen van het Masterplan toegelicht en heb ik vermeld dat deze aanpassingen mede het resultaat zijn van intensieve besprekingen binnen het gevangeniswezen. De aanpassingen zijn in dialoog met de vestigingsdirecteuren van het gevangeniswezen ontwikkeld, waarbij tevens gebruik is gemaakt van de waardevolle elementen uit de alternatieve plannen die waren aangereikt. Het aangepaste Masterplan vormde vervolgens de basis voor de aanpassing van het thans voorliggende wetsvoorstel. Omdat in dit wetsvoorstel op belangrijke punten tegemoet is gekomen aan de over het conceptwetsvoorstel ontvangen adviezen, was er vanzelfsprekend geen aanleiding om het voorstel opnieuw aan de gebruikelijke adviesinstanties voor te leggen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat met dit wetsvoorstel geen sprake is van elektronische detentie als laatste stap, maar van elektronische detentie voor een aanzienlijk gedeelte. Volgens de regeling in het wetsvoorstel kan een gedetineerde niet eerder voor de deelname aan elektronische detentie in aanmerking komen dan nadat hij ten minste de helft van de door de rechter opgelegde straf heeft uitgezeten. Voor gevangenisstraffen van twee jaar en meer betekent dit dat ten hoogste een zesde deel van de straf in elektronische detentie wordt uitgezeten. Dit gedeelte wordt nog kleiner voor straffen van meer dan zes jaar, vanwege de beperking van de maximumduur van elektronische detentie tot één jaar. Voor straffen van minder dan twee jaar ligt het anders als gevolg van een andere werking van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Uiteindelijk loopt het deel van de straf dat kan worden uitgezeten in elektronische detentie, bij straffen van één jaar en minder op tot maximaal de helft van de opgelegde straf. Ik voeg daaraan toe dat bij deze laatste categorie straffen geen voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegepast. Wat betreft het door deze leden aan de orde gestelde punt wijkt de voorgestelde toepassing van elektronische detentie – waar het gaat om gevangenisstraffen van twee jaar en meer – niet af van de bestaande regeling inzake het penitentiaire programma. Waar het gaat om gevangenisstraffen van minder dan twee jaar voorziet dit wetsvoorstel in een verruiming van de toepassing van elektronische detentie in vergelijking met de toepassing van het penitentiair programma. Die verruiming is nodig omdat elektronische detentie mede een alternatief moet zijn voor de zeer kostbare intramurale tenuitvoerlegging.

Het geheel overziend moet ik concluderen dat bij kortere straffen sprake is van een aanzienlijk deel tenuitvoerlegging door middel van elektronische detentie, maar dat bij langere straffen het aandeel van elektronische detentie in de tenuitvoerlegging als beperkt moet worden gekenschetst.

Ik heb begrip voor de zorg van deze leden over het punitieve karakter van de vrijheidsbenemende straf, maar ik geloof niet dat sprake is van uitholling van dat karakter doordat een gedetineerde na het ondergaan

van de helft van de opgelegde straf kan terugkeren in de samenleving. Die terugkeer door de toepassing van elektronische detentie moet de gedetineerde namelijk eerst verdienen en is voorts allerm minst vrijblijvend. Aan het systeem van «promoveren» en «degraderen» dat nu in het gevangeniswezen wordt ingevoerd, ligt de overtuiging ten grondslag dat de gedetineerde zelf de sleutel in handen heeft voor een succesvolle terugkeer in de vrije maatschappij. Hierboven merkte ik al op dat de gedetineerde met zijn gedrag en inspanningen tijdens de detentieperiode moet laten zien dat hij bereid is te investeren in zichzelf. In dat geval komt hij in aanmerking voor deelname aan het plusprogramma, waarin ruimere mogelijkheden gericht op resocialisatie worden geboden dan in het basisprogramma. Vervolgens behoort de instroom in elektronische detentie tot de mogelijkheden. De deelnemer aan elektronische detentie verkeert in de samenleving, maar is daarbij wel gebonden aan (vergaande) beperkingen van zijn bewegingsvrijheid en onderworpen aan elektronisch toezicht. De deelname aan elektronische detentie is daarbij verre van vrijblijvend. De door mij voorgestane invulling van elektronische detentie moet ruimte bieden voor het werken aan gedragsverandering en zal daarom zo veel mogelijk worden gecombineerd met zinvolle activiteiten van de betrokkene in de vorm van arbeid, training, deelname aan gedragsinterventies of een andere vorm van zinvolle dagbesteding. De deelname aan elektronische detentie biedt betrokkene kansen, maar als hij deze niet grijpt, zal zijn deelname aan elektronische detentie worden beëindigd en keert hij terug in de gevangenis.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts in hoeverre de regering aansluiting heeft gezocht bij huidige maatschappelijke opvattingen over het, in beginsel, (volledig) uitzitten van gevangenisstraffen. Ook de leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het daadwerkelijk in detentie uitzitten van een opgelegde vrijheidsstraf.

In mijn brief van 31 oktober 2011 heb ik de Kamer het rapport «De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland» doen toekomen (Kamerstuk 29 279, nr. 127). Dat onderzoek wijst in het algemeen uit dat er geen consensus bestaat onder de Nederlandse bevolking over de geprefereerde strafzwaarte en de geprefereerde strafmodaliteit. Er zijn burgers die relatief licht willen straffen en burgers die relatief zwaar willen straffen. Ook de voorkeur voor strafmodaliteiten loopt sterk uiteen. Voor elke strafmodaliteit en voor veel verschillende strafzwaarten bestaan voorkeuren in de Nederlandse bevolking.

Het is daarom naar mijn oordeel niet goed mogelijk om in algemene zin te spreken over de huidige maatschappelijke opvattingen over het volledig uitzitten van gevangenisstraffen, zoals de leden van de CDA-fractie dat doen. In de opvatting van deze leden en de leden van de SGP-fractie dat straffen in beginsel volledig moeten worden ondergaan, kan ik mij op zich vinden. Ik voeg daar wel direct aan toe dat er binnen justitiële kaders ruimte moet zijn om veroordeelden, na het verblijf in de gevangenis en ter voorkoming van recidive, onder toezicht en begeleiding toe te staan in de maatschappij te verkeren. Dit kan echter niet zonder dat hierbij meer nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, diens gedrag en motivatie en evenmin zonder dat meer rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving. Met dit wetsvoorstel wordt daaraan bijgedragen. Enerzijds doordat dit wetsvoorstel de toepassing van elektronische detentie mogelijk maakt. Hierdoor wordt voorzien in aanvullende waarborgen voor een veilige en op beperking van de recidive gerichte executie van vrijheidsstraffen. Anderzijds doordat in dit wetsvoorstel de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt aangescherpt waarbij wordt voorzien in een nieuwe grond voor het uitstellen of achterwege laten van voorwaardelijke

invrijheidstelling indien de veroordeelde niet heeft doen blijken van zijn geschiktheid tot terugkeer in de samenleving. In de hierboven genoemde brief van 27 mei 2013 over de mogelijkheden om de aanpak van recidive te versterken, heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat internationale vergelijking leert dat in Nederland de kans op bestraffing vrij hoog ligt, ook waar het gaat om de mate waarin een vrijheidsstraf wordt opgelegd. Het aantal gedetineerden in ons land wijkt niet sterk af van dat in de ons omringende landen, hetgeen onder meer wordt bepaald doordat in ons land een relatief groot deel van de straf ook daadwerkelijk moet worden uitgezeten. Dit brengt mij bij de toezegging – die ik heb gedaan ter gelegenheid van het plenair debat op 28 januari 2014 over het verlov van Volkert van der G. – om in deze nota nader in te gaan op de vraag naar de vergelijking met andere landen waar het gaat om het deel van de opgelegde straf dat feitelijk wordt uitgezeten. Over gegevens met betrekking tot de lengte van de daadwerkelijk uitgevoerde gevangenisstraf in andere landen beschik ik niet. Over het algemeen wordt wel bijgehouden wat de lengte is van opgelegde gevangenisstraffen, maar niet welk deel daarvan daadwerkelijk wordt uitgezeten.³ Wel bekend is op welke tijdstip gedetineerden in de verschillende EU-landen in aanmerking komen voor vervroegde en/of voorwaardelijke invrijheidstelling. In de onderstaande tabel wordt hiervan een overzicht gegeven.⁴ Ik teken hierbij aan dat onder de noemer vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling verschillende regelingen in de EU-lidstaten schuilgaan, die niet altijd goed met elkaar zijn te vergelijken. Ik beperk mij in dit overzicht van v.i.-tijdstippen tot een algemeen beeld; niet wordt ingegaan op de nuances en uitzonderingen die in veel landen bestaan.

land	v.i.-tijdstip (gedeelte van de tijdelijke gevangenisstraf dat ten minste moet worden uitgezeten)
België	1/3 (first offender) 2/3 (in geval van recidive)
Bulgarije	Gedetineerden kunnen in aanmerking komen voor v.i. na het ondergaan van 1/3 tot de helft van de opgelegde gevangenisstraf. Gedetineerden kunnen ook strafvermindering verdienen met penitentiaire arbeid.
Cyprus	V.i. kan worden verdiend door middel van penitentiaire arbeid en is afhankelijk van de vooruitgang van de gedetineerde.
Denemarken	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tijdstippen op 1/2, 2/3 of 3/4 afhankelijk van de lengte van de opgelegde straf.
Duitsland	1/2 (in uitzonderlijke gevallen) 2/3 (hoofdregeel)
Estland	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tijdstippen op 1/3, 1/2 of 2/3 afhankelijk van de ernst van het gepleegde delict en van de toepassing van elektronisch toezicht.
Finland	1/3 (first offender én feit begaan voor de 21 ^e verjaardag) 1/2 (first offenders; recidivisten die een feit hebben begaan voor de 21 ^e verjaardag) 2/3 (hoofdregeel)
Frankrijk	1/2 2/3 (in geval van recidive)
Griekenland	2/5 of 3/5 afhankelijk van de soort gevangenisstraf die is opgelegd. 1/2 (minderjarigen)
Hongarije	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tijdstippen op 2/3, 3/4 en 4/5 afhankelijk van de soort gevangenis waar de straf ten uitvoer wordt gelegd.
Ierland	Minister van Justitie kan <i>temporary release</i> verlenen. Tijdstip is afhankelijk van veel factoren, waaronder het vastgestelde minimum van de straftijd.

³ Aldus de laatste editie (2012) van *Criminaliteit en rechtshandhaving* van WODC, CBS en Raad voor de rechtspraak, blz. 278.

⁴ Ik baseer mij hierbij op de volgende twee bronnen: de website www.euprobationproject.eu en G. Vermeulen, A. van Kalmthout, N. Paterson, M. Knapen, P. Verbeke en W. De Bondt, *Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoners transfer in the EU Member States*, Antwerpen/Apeldoorn/Portland 2011.

land	v.i.-tjdstip (gedeelte van de tijdelijke gevangenisstraf dat ten minste moet worden uitgezeten)
Italië	1/2 (strafrestant niet meer dan 5 jaar) 3/4 (in geval van recidive)
Kroatië	Geen informatie beschikbaar.
Letland	Gedetineerde kan v.i. verdienen als aan een aantal (resocialisatie) voorwaarden is voldaan.
Litouwen	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tjdstippen op 1/3, 1/2, 2/3 en 3/4 afhankelijk van de ernst van het gepleegde delict, de persoonlijke omstandigheden van de dader en het detentieregime.
Luxemburg	1/2 2/3 (in geval van recidive)
Malta	2/3 Gedetineerden kunnen ook strafvermindering verdienen met penitentiaire arbeid.
Oostenrijk	1/2 (in bijzondere omstandigheden) 2/3 (hoofdregel)
Polen	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tjdstippen op 1/2, 2/3 en 3/4 afhankelijk van de ernst van het gepleegde delict.
Portugal	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tjdstippen op 1/2, 2/3 en 5/6 afhankelijk van de opgelegde straf.
Roemenië	2/3 (straf ≤ 10 jaar) 3/4 (straf > 10 jaar) Gedetineerden kunnen ook strafvermindering verdienen met penitentiaire arbeid.
Slovenië	1/3 (bijzondere persoonlijke omstandigheden; zeer uitzonderlijk) 1/2 (straf ≤ 15 jaar) 3/4 (straf > 15 jaar, max. 30 jaar)
Slowakije	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tjdstippen op 1/2, 2/3 en 3/4 afhankelijk van (de omstandigheden van) het gepleegde delict en de lengte van de opgelegde straf.
Spanje	3/4
Tsjechië	1/2 (in bijzondere gevallen eventueel ook voordat de helft van de straf is ondergaan) 2/3 (ernstige delicten/recidive)
Verenigd Koninkrijk	<i>Engeland & Wales</i> 1/2 <i>Schotland</i> 1/2 (<i>Parole Board</i> beoordeelt geschiktheid) 2/3 (indien ongeschikt voor <i>parole</i>) <i>Noord-Ierland</i>
Zweden	1/2 2/3

Uit dit overzicht blijkt dat er tien landen zijn waar in bepaalde gevallen de mogelijkheid bestaat van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling op een *later* tijdstip dan in Nederland en dat er achttien landen zijn waar in bepaalde gevallen de mogelijkheid bestaat van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling op een *eerder* tijdstip dan in Nederland. Dit rechtvaardigt ook de hierboven getrokken conclusie dat in Nederland een relatief groot deel van de straf ook daadwerkelijk moet worden uitgezeten. Met dit wetsvoorstel komt daar geen verandering in. Met de invoering van elektronische detentie wordt voor gedetineerden die dat met hun goede gedrag hebben verdiend de mogelijkheid gecreëerd om in de samenleving te verblijven, zonder dat al sprake is van (voorwaardelijke) invrijheidstelling. Dat verblijf is echter niet vrijblijvend, zoals ik hierboven heb toegelicht, en gaat gepaard met (vergaande) beperkingen van de bewegingsvrijheid en elektronisch toezicht. Aan de deelname aan elektronische detentie wordt de harde eis gesteld dat ten minste de helft van de straf is ondergaan. De mogelijkheid die thans in het kader van de detentiefasering nog bestaat dat een gedetineerde ook vóórdat hij de helft van de straf heeft uitgezeten in aanmerking kan komen voor wekelijks weekendverlof, komt te vervallen. Gedetineerden die tijdens detentie slechts beperkte inzet hebben getoond om verantwoordelijkheid te willen dragen voor de eigen toekomst, komen

niet in aanmerking voor deelname aan elektronische detentie. Voor hen geldt dat de noodzakelijke resocialisatieactiviteiten tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling (indien van toepassing) moeten plaatsvinden in de vorm van bijzondere voorwaarden, zo nodig in combinatie met elektronisch toezicht. Indien zij de opgelegde voorwaarden niet naleven, zal alsnog het strafrestant in de gevangenis moeten worden uitgezeten. Het uitgangspunt bij de toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling is dat alle gedetineerden die daarvoor op grond van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf in aanmerking komen, voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. Alleen als sprake is van een limitatief aantal wettelijke gronden kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden uitgesteld of achterwege blijven. De redenen waarom bij de invoering van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 is gekozen voor het handhaven van het systeem «v.i., tenzij» zijn bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel uitgebreid aan de orde gekomen (Kamerstuk 30 513, nr. 3, nr. 5 en C). Ik zal deze redenen kort samenvatten. Gelet op het doel van voorwaardelijke invrijheidstelling, nl. de bescherming van de samenleving door vermindering van de kans op recidive, is het onwenselijk om over te gaan naar een systeem waarbij een gedetineerde niet voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, behoudens enkele uitzonderingen («geen v.i., tenzij»). Als in een dergelijk systeem de uitzonderingen strikt worden geformuleerd, zullen veel gedetineerden pas wanneer de door de rechter opgelegde straf geheel is uitgezeten, in vrijheid worden gesteld, zonder dat dan nog voorwaarden kunnen worden gesteld. Er is dan geen sprake van een gecontroleerde en geleidelijke overgang van detentie naar vrijheid. Bovendien zou dit aanzienlijke financiële gevolgen hebben (vanwege het grotere beslag op de detentiecapaciteit), die alleen zouden kunnen worden voorkomen doordat de rechter de duur van de op te leggen gevangenisstraffen naar beneden bijstelt. Een dergelijk effect op de straftoemeting acht ik zeer onwenselijk. Zouden in een dergelijk systeem de uitzonderingen ruim worden geformuleerd, dan is er materieel geen verschil meer met het huidige systeem.

Hoewel ik niet wil tornen aan de regel dat in beginsel alle gedetineerden in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling, moet het wel mogelijk zijn om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten indien de veroordeelde onvoldoende heeft doen blijken van zijn geschiktheid tot terugkeer in de samenleving. Van een gedetineerde wordt eigen inzet verwacht voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Gedetineerden die zich daarvoor niet of uiterst beperkt inzetten, lopen het risico dat de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt uitgesteld of achterwege blijft. In die mogelijkheid voorziet dit wetsvoorstel.

Bij de toepassing van elektronische detentie staat mij uitdrukkelijk wel voor ogen dat daarvoor alleen gedetineerden in aanmerking komen die dat door hun goede gedrag hebben verdiend. Anders dan bij de voorwaardelijke invrijheidstelling is er voor gedetineerden dus geen recht op de deelname aan elektronische detentie, waarvan alleen in een aantal limitatieve gevallen zou kunnen worden afgezien. Dat past ook bij de vormgeving van elektronische detentie als executiemodaliteit die aan de voorwaardelijke invrijheidstelling vooraf kan gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering ook van opvatting is dat een ingrijpende aanpassing van de executiemodaliteiten als de invoering van elektronische detentie moet worden getoetst op de te verwachten effectiviteit, onafhankelijk van overige maatregelen in het kader van het terugdringen van recidive. In dit kader stellen voornoemde leden ook aan de orde in hoeverre de regering van mening is dat is voldaan aan de door de Kamer aangenomen motie-Schouw c.s. (Kamerstuk 24 587, nr. 546) waarin werd verzocht om een onderbouwing

van het antwoord op de vraag hoe de recidivevermindering van tien procentpunt zal worden behaald, zoals genoemd in het Masterplan DJI. Ook de leden van de D66-fractie refereren aan voornoemde motie-Schouw en geven aan dat uit de toelichting op dit onderhavige wetsvoorstel onvoldoende blijkt hoe deze recidivevermindering concreet zal worden behaald en hoe de voortgang zal worden gemonitord.

Het kabinet hecht groot belang aan het terugdringen van de recidive. In meerdere brieven aan de Tweede Kamer is uiteengezet op welke wijze het kabinet dit denkt te kunnen bereiken. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in de hierboven al genoemde brief van 27 mei 2013 en meer recent bij brief van 12 november 2013, waarin ik mijn reactie heb gegeven op de eerder vermelde motie-Schouw (Kamerstuk, 24 587, nr. 568). In laatstgenoemde brief heb ik uitgebreid toegelicht hoe het kabinet werkt aan het realiseren van de doelstelling van een reductie van de recidive van tien procentpunt ten opzichte van het ijkjaar 2002. Ik schreef hierin dat aan de basis van het op vergelding en op resocialisatie gerichte beleid de persoonsgerichte aanpak ligt waarbij de dader, het delict en het risico dat de dader vormt voor de samenleving belangrijke indicatoren zijn voor de op te leggen sanctie en de wijze van tenuitvoerlegging. De persoonsgerichte aanpak tijdens detentie wordt vastgelegd in het detentie- en re-integratieplan dat voor iedere gedetineerde wordt opgesteld. Iedere gedetineerde wordt bij binnenkomst gescreend aan de hand waarvan wordt bepaald aan welke punten de gedetineerde tijdens zijn detentie moet werken om hem een zo goed mogelijke kans te geven op een succesvolle terugkeer in de samenleving. De hiervoor noodzakelijke acties worden vastgelegd in het detentie & re-integratieplan. Ook het benodigde zorg- en veiligheidsniveau wordt in het detentie & re-integratieplan vastgelegd. De gedetineerde krijgt een mentor toegewezen die in overleg met de gedetineerde de invulling van het detentie & re-integratieplan bekijkt. Waar nodig wordt extra begeleiding en ondersteuning van de gedetineerde aangeboden in de vorm van terugkeeractiviteiten.

Dit wetsvoorstel betekent geen breuk met dit reeds gedurende meerdere jaren gevoerde beleid. Het betekent wel een aanscherping van dit beleid in die zin dat de gedetineerde meer dan vroeger wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid voor een succesvolle terugkeer in de samenleving. Op de motivering onder de afschaffing van de algemeen geldende detentiefasering – die zeker ook in dit licht moet worden gezien – kom ik hieronder terug.

De invoering van elektronische detentie als vorm van extramurale tenuitvoerlegging moet vooral gezien worden vanuit de verantwoordelijkheid van het kabinet voor de veiligheid van haar burgers. Burgers hebben recht op een zo veilig mogelijke woonomgeving en zij moeten er in dat verband van uit kunnen gaan dat voortdurend wordt gemonitord of een gedetineerde die zich buiten de muren van een gevangenis bevindt, zich aan de voorwaarden houdt. Dit geldt, in reactie op een vraag hierover van de leden van de D66-fractie, in het bijzonder ten aanzien van slachtoffers en nabestaanden, met name in het geval dat een contact- of gebiedsverbod is opgelegd. Dat is bij de huidige verloffpraktijk en ook bij de uitvoering van de penitentiaire programma's nog niet het geval. Bij het huidige penitentiair verlof en de deelname aan een penitentiair programma is slechts beperkt sprake van de inzet van elektronische controlemiddelen.

Zoals ik hierboven al opmerkte, biedt de door mij voorgestane invulling van elektronische detentie alle ruimte voor het werken aan gedragsverandering. De gedetineerde is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het regelen van een zinvolle dagbesteding, waaronder arbeid. Voor zover dat niet mogelijk is, zal DJI een zinvolle dagbesteding faciliteren. Het volgen van een opleiding behoort tot de mogelijkheden en sollicitatietrainingen kunnen worden gevolgd tijdens elektronische detentie. Hetzelfde geldt voor het (blijven) volgen van gedragsinterventies. In beginsel zijn

hiermee alle voorwaarden vervuld die de gedetineerde in staat stellen tijdens zijn elektronische detentie maximaal te werken aan een succesvolle re-integratie in de vrije maatschappij. Mede gelet op de gestaag dalende recidivecijfers van de afgelopen jaren, heb ik er alle vertrouwen in dat het bereiken van de doelstelling van een reductie van de recidive met tien procentpunt binnen de mogelijkheden ligt. Zoals ik heb aangegeven in de voornoemde brief van 12 november 2013, is het van belang goed te monitoren wat de effecten zijn van de aangescherpte persoonsgerichte aanpak. Daartoe zullen in de jaarlijkse rapportage van het WODC de recidivegegevens van ex-gedetineerden worden uitgesplitst naar wijze van uitstroom uit het gevangeniswezen. Op deze wijze kan onderscheid worden gemaakt bij het volgen van de recidive tussen ex-gedetineerden met en zonder een plusprogramma en tussen ex-gedetineerden met en zonder elektronische detentie.

De leden van de D66-fractie zien niet terug in welke mate de door de regering aangevoerde vrijblijvendheid in de tenuitvoerlegging van straffen zich voordoet, op welk onderzoek deze opvatting is gebaseerd en in hoeverre deze vrijblijvendheid de recidivebestrijding nadelig beïnvloedt.

De tekortkomingen in het verlenen van algemeen en regimesgebonden verlof aan gedetineerden zijn in 2006 uitgebreid in een onderzoeksrapport beschreven.⁵ Bij brief van 28 december 2006 heeft de toenmalige Minister van Justitie het onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 24 587, nr. 209). Toen al concludeerde de Minister dat het algemeen en regimesgebonden verlof plaats zouden moeten maken voor een geïndividualiseerde verloftoekenning als onderdeel van een detentieplan en re-integratieplan. Met de invoering van elektronische detentie maak ik het verblijf buiten de inrichting mogelijk als onderdeel van het detentie- en re-integratieplan, waarbij niet langer sprake is van vrijblijvendheid, maar sprake is van gerichtheid op gedragsverandering en het nemen van eigen verantwoordelijkheid door gedetineerden.

Het verband dat deze leden leggen tussen de mate van vrijblijvendheid in de tenuitvoerlegging en de recidivebestrijding, is naar mijn oordeel niet één op één te leggen. Wel beschouwt het kabinet het als een belangrijk voordeel dat na invoering van elektronische detentie altijd sprake zal zijn van elektronisch toezicht. Dat is van belang voor de veiligheid en kan ook een positieve bijdrage leveren aan de recidivebeperking.

Ook vragen deze leden op grond waarvan de regering meent dat detentiefasering de ingezette daling van recidive niet kan doorvoeren richting een vermindering van tien procentpunt. Het kabinet is niet van mening dat het afschaffen van de detentiefasering noodzakelijk is om de beoogde vermindering van de recidive met tien procentpunt te behalen. Dat is ook niet de reden voor het kabinet om de algemeen geldende detentiefasering af te schaffen. De reden daarvan is dat er naar haar mening een einde moet komen aan de (automatische) koppeling tussen regime en verlof en de vrijblijvendheid die de huidige detentiefasering kenmerkt. Interne en externe vrijheden zullen voortaan moeten worden verdiend op basis van goed gedrag.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering buiten de invoering van elektronische detentie nog andere mogelijkheden ziet om het minder vrijblijvend maken van de vrijheidsstraffen te bereiken binnen de bestaande wettelijke ruimte. Daarnaast vragen deze leden zich af of de

⁵ P.Ph. Nelissen, M.L.J.J. Schreurs & B.F.C. Smeets, *Het tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlof voor gedetineerden*, Maastricht 2006.

suggestie die van de elektronische straf uitgaat niet juist is dat de mate van vrijblijvendheid erdoor wordt bevorderd. Het kabinet is verheugd dat deze leden het er volledig mee eens zijn dat er sprake dient te zijn van een gecontroleerde terugkeer van gedetineerden in de maatschappij. In de visie van het kabinet is toepassing van elektronische detentie een instrument om te controleren of het proces van terugkeer verantwoord verloopt. Want anders dan bij de huidige extramurale modaliteiten (penitentiair verlof en penitentiaire programma's) staan gedetineerden tijdens elektronische detentie altijd onder elektronisch toezicht. Bovendien vindt er een zorgvuldige screening en selectie plaats en dienen gedetineerden aan een aantal voorwaarden te voldoen voordat zij in aanmerking kunnen komen voor elektronische detentie. Gelet op de strenge eisen die gelden bij de toepassing van elektronische detentie in vergelijking tot het huidige systeem van regimegesbonden verlof, gekoppeld aan de plaatsing in een (z)bbi, en deelname aan penitentiaire programma's, is het kabinet van mening dat van de invoering van elektronische detentie juist niet de suggestie van vrijblijvendheid uitgaat.

Met genoeg constateer ik dat de leden van de D66-fractie een aantal uitgangspunten uit het wetsvoorstel, zoals gecontroleerde terugkeer in de samenleving van gedetineerden, ruimte voor gedragstrainingen, arbeid en gedragsinterventies, steunen. De leden van deze fractie wijzen erop dat de regering nog in 2011 (in de brief over de detentiefasering) concludeerde dat detentiefasering een effectief middel is om recidive terug te dringen. Waarom, vragen deze leden, dan overstappen op een nieuw systeem. Ook de leden van de SP-fractie schrijven dat zij een onderbouwing voor het afschaffen van de detentiefasering missen. Naar de mening van deze leden staan de uitgangspunten die golden voor detentiefasering nog steeds overeind, namelijk enerzijds de geleidelijke toekenning van meer vrijheidsgraden aan gedetineerden en anderzijds het efficiënt gebruik kunnen maken van de gesloten en minder streng beveiligde inrichtingscapaciteit. Voorts vragen laatstgenoemde leden een reactie op de opmerking van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) die stelt dat het beter zou zijn een gedifferentieerd detentiestelsel in stand te laten waarin iedereen de kans heeft te resocialiseren. De leden van de SP-fractie vragen de regering tevens te reageren op de kritiek van de RSJ, dat als kwetsbare groepen van detentiefasering worden uitgesloten zij voortaan vrijkomen zonder enige vorm van voorbereiding. Daarnaast vragen deze leden een reactie op het gevolg voor de recidive als er niet meer wordt geïnvesteerd in «lastige klanten».

Het is een misverstand te veronderstellen dat het kabinet zou af willen stappen van de grondslagen van de detentiefasering. Wat het kabinet betreft, staan de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan detentiefasering nog recht overeind, omdat hiermee op een effectieve wijze gewerkt kan worden aan het terugdringen van de recidive. Met dit wetsvoorstel worden geen wijzigingen beoogd in de inspanningen die op het gebied van re-integratie worden gedaan binnen de muren van de gevangenis en daarbuiten in het kader van de nazorg. Ook in «lastige klanten» wordt blijvend geïnvesteerd. De huidige programma's om de recidive terug te dringen blijven dan ook gehandhaafd, met uitzondering van de penitentiaire programma's. Gedetineerden die thans in aanmerking komen voor een penitentiair programma komen straks in beginsel in aanmerking voor deelname aan elektronische detentie.

Dit wetsvoorstel bouwt voort op de weg die in de brief van 8 november 2011 betreffende mijn visie op detentiefasering is geschetst, maar gaat een stap verder. Het kabinet is van mening dat het principieel onjuist is dat er een welhaast automatische koppeling is tussen het regime waarin een gedetineerde is geplaatst en het verlof waar hij aanspraak op kan

maken. De huidige vormen van verlop zijn te veel een vanzelfsprekendheid geworden, waaraan geen concreet re-integratiedoel is verbonden en waarin het eigen gedrag en de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden een veel te beperkte rol speelt. Vandaar het voornemen van het kabinet dat in dit wetsvoorstel is uitgewerkt om de *algemeen geldende detentiefasering* af te schaffen. Met zijn gedrag en inspanningen tijdens de detentieperiode moet de gedetineerde laten zien dat hij bereid is te investeren in zichzelf. Dan ook kan hij gebruik maken van alle faciliteiten die DJI in samenwerking met haar ketenpartners heeft te bieden om de gedetineerde zo goed mogelijk te begeleiden bij een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Pas dan ook kan hij in aanmerking komen voor externe vrijheden in de vorm van elektronische detentie.

Kortom, naar de mening van het kabinet komt na aanvaarding van dit wetsvoorstel een volwaardig stelsel van detentiefasering tot stand, waarin een gedetineerde het eerste deel van zijn vrijheidsstraf te allen tijde intramuraal ondergaat en het laatste deel – als hij aan de voorwaarden voldoet – door toepassing van elektronische detentie, met als sluitstuk de (voorwaardelijke) invrijheidstelling.

In de voornoemde brief van 12 november 2013 ben ik ingegaan op de kritiek van de RSJ op de in de (ministeriële) Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden neergelegde vormgeving van het systeem van promoveren en degraderen. Met name de inhoud van het basisprogramma zou te sober zijn, aldus de RSJ. Ik ben van mening dat er wel degelijk sprake is en blijft van een gedifferentieerd stelsel waarbij er voor de gedetineerden alle kans is te werken aan hun re-integratie. Ook voor gedetineerden die op grond van hun gedrag niet in aanmerking komen voor het plusprogramma, staat het activiteitenprogramma in het teken van resocialisatie. Het basisprogramma dat thans door DJI wordt ontwikkeld gaat immers uit van een activiteitenprogramma op grond waarvan een gedetineerde per week 43 uur aan activiteiten kan deelnemen. Dit komt overeen met de omvang van het huidige activiteitenprogramma dat ruim uitgaat boven de minimumnorm van 18 uur per week die hiervoor is gesteld in artikel 3 van de Penitentiaire maatregel. Voor iedere gedetineerde wordt een detentie- en re-integratieplan opgesteld en in nazorg voorzien. Het basisprogramma staat in het teken van arbeid en door middel van motiverende bejegening en korte interventies wordt getracht gedetineerden te motiveren tot verandering. Ook in het kader van het basisprogramma wordt dus wel degelijk geïnvesteerd in re-integratie. Dit is in lijn met de beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn getroffen om de recidive te beperken. Met name in de huizen van bewaring zijn de afgelopen jaren meer mogelijkheden dan voorheen gecreëerd om te resocialiseren, onder meer als gevolg van de invoering van het Programma Modernisering gevangeniswezen. Het systeem van promoveren en degraderen past heel goed in deze ontwikkeling.

2. De herijking van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de mogelijkheden van incidenteel verlop voor kleine praktische zaken die ervoor kunnen zorgen dat een gedetineerde na zijn detentie meteen in de samenleving kan terugkeren. Deze leden denken hierbij aan het voeren van een sollicitatiegesprek, het aanvragen van een paspoort of het bezichtigen van een nieuwe woning. Ik onderken het belang van het regelen van deze praktische zaken zoals door deze leden aan de orde gesteld. In de geldende regelgeving is voorzien in de mogelijkheid om incidenteel verlop te verlenen aan een gedetineerde zodat hij in de gelegenheid is om praktische voorbereidingen op zijn invrijheidstelling te treffen (artikel 31 van de (ministeriële) Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting). Deze mogelijkheid zal blijven bestaan; daaraan verandert het onderhavige

wetsvoorstel niets. Voorstelbaar is daarom dat voorafgaand aan de deelname aan elektronische detentie incidenteel verlof wordt verleend met het oog op het regelen van enkele praktische zaken.

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op de kritiek van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie op het afschaffen van de detentiefasering, in combinatie met elektronische detentie na een lange gevangenisstraf. Zonder detentiefasering zou de overgang te plotseling zijn. Tevens vragen deze leden in navolging van de Nederlandse Orde van Advocaten, hoe deelnemers geselecteerd zullen worden voor elektronische detentie als daaraan voorafgaand geen verlof mogelijk is.

Zoals ik hierboven al aangaf, is van het afschaffen van fasering van de detentie geen sprake. Wel wordt op een andere, minder vrijblijvende wijze invulling gegeven aan de fasering van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Het kabinet wijst er daarbij op dat ook de intramurale detentie van langgestraften in het teken staat van de voorbereiding van een succesvolle re-integratie. Hierboven merkte ik al op dat het basisprogramma 43 uur aan activiteiten per week bevat. Het plusprogramma bevat nog vijf uur extra aan activiteiten gericht op re-integratie. Indien geïndiceerd komen langgestraften in aanmerking voor gedragsinterventies, die juist vanwege de lange duur van de detentie volledig kunnen worden gevolgd in detentieverband. Bovendien wordt er veel geïnvesteerd in nazorgactiviteiten. Gelet op de mogelijkheden tijdens detentie is er naar mijn mening daarom geen sprake van dat gedetineerden onvoorbereid zouden terugkeren in de maatschappij.

De selectie van gedetineerden voor elektronische detentie vindt inderdaad plaats op basis van (goed)gedrag in het kader van promoveren/degraderen. Daarnaast moeten de gedetineerden voldoen aan een aantal bij of krachtens de wet vastgelegde voorwaarden, zoals een aanvaardbaar verblijfadres. Hierboven merkte ik al op dat voor het regelen van praktische zaken voorafgaand aan de deelname aan elektronische detentie incidenteel verlof kan worden verleend.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te reageren op de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat bij uitstek bij de penitentiaire programma's de nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde. Het kabinet is het eens met de opmerking van de Raad van State dat bij de penitentiaire programma's het in praktijk brengen van de eigen verantwoordelijkheid een belangrijke rol speelt. Zoals ik hierboven heb betoogd, is dat ook niet de reden om de penitentiaire programma's af te schaffen. De reden daarvoor is dat het kabinet van mening is dat er een extra waarborg voor de veiligheid moet worden ingebouwd bij het verlenen van externe vrijheden, in de vorm van elektronisch toezicht. Bij de inrichting van elektronische detentie zal gebruik worden gemaakt van de expertise die is opgebouwd door de DJI-medewerkers bij de Penitentiaire Trajectencentra. De waardevolle elementen uit de penitentiaire programma's zullen meegenomen worden bij het ontwikkelen van de verschillende vormen van elektronische detentie.

De leden van de SP-fractie zijn kritisch over het systeem van promoveren en degraderen. Behalve de wettelijke basisactiviteiten krijgen gedetineerden, aldus deze leden, pas privileges, zoals terugkeeractiviteiten, gedragsinterventies of scholing, als er kans op succes aanwezig is en als de motivatie of houding van de gedetineerde hiertoe aanleiding geeft. Deze leden vragen uit welk wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een systeem van promoveren en degraderen op termijn leidt tot een betere voorbereiding op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving en daarmee minder recidive. De leden van de D66-fractie vragen ook een

toelichting wat er gebeurt met gedetineerden die niet over de juiste motivatie, houding of kans op succes beschikken, maar wel na verloop van tijd zullen terugkeren in de samenleving. Verder vragen de leden van de SP-fractie of bij bepaalde groepen gedetineerden wel beoordeeld kan worden of er sprake is van goed gedrag en/of kans op succes, bijvoorbeeld wegens een beperking, stoornis of verslaving. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat juist deze gedetineerden niet in de gelegenheid worden gesteld om deel te nemen aan activiteiten.

Het doel van het systeem van promoveren en degraderen is om wenselijk gedrag tijdens detentie te stimuleren en om gedetineerden te motiveren om mee te werken aan re-integratie. Daarbij wordt de verantwoordelijkheid voor re-integratie primair bij de gedetineerde zelf gelegd. Het belonen of bekrachtigen van gewenst gedrag wordt in de (wetenschappelijke) literatuur als effectiever gezien dan het straffen van ongewenst gedrag. Promoveren is in feite het belonen van positief gedrag. Juist voor mensen die verstandelijk beperkt zijn of een stoornis hebben, is straffen en belonen het systeem waarop men ook in behandelinrichtingen vaak terugvalt. Het gaat dan om het conditioneren van gedrag.

Bij het ontwikkelen van het systeem van promoveren en degraderen is extra zorg besteed aan de positie van gedetineerden met een stoornis, waaronder verslaving of een gebrekkige ontwikkeling. Deze gedetineerden hoeven niet positief te scoren op alle onderdelen van goed gedrag om voor promotie in aanmerking te komen. Wel dienen deze gedetineerden bereid te zijn tot verbetering. Zij worden actief gestimuleerd door de mentor om hun gedrag aan te passen. In de afgelopen jaren is in het gevangeniswezen fors geïnvesteerd in vakmanschap en motiverend bejegenen van gedetineerden. Op deze manier is een cultuurverandering bij zowel medewerkers als gedetineerden in gang gezet die de komende jaren verder wordt versterkt. Gedetineerden worden elke zes weken besproken in het multidisciplinair overleg binnen een inrichting. Na zes weken goed gedrag komen zij in aanmerking voor promotie naar het plusprogramma.

Gedetineerden die het vereiste gedrag niet kunnen laten zien door een verstandelijke beperking of een ernstige ziekelijke stoornis (waaronder gedetineerden met meer of minder zware verslavingsproblematiek), kunnen terecht komen op een afdeling met extra zorgvoorziening en na indicatiestelling in een psychiatrisch penitentiair centrum (PPC) of in de geestelijke gezondheidszorg. Hier zullen zij de juiste zorg en begeleiding krijgen om toe te groeien naar een delict vrije toekomst.

Het is thans nog niet mogelijk een goede inschatting te maken van het aantal gedetineerden dat er niet in slaagt te promoveren. Dit zal zeker een punt zijn in de evaluatie van het nieuwe systeem van promoveren en degraderen.

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op het voornemen om het kort re-integratieverlof en het programmatisch re-integratieverlof te laten vervallen. Zij vragen of de consequentie hiervan is dat mensen die niet mogen of kunnen deelnemen aan de elektronische detentie, pas weer aan de samenleving kunnen wennen op het moment dat zij (voorwaardelijk) in vrijheid worden gesteld. Daarnaast vragen deze leden wat het gevolg is voor mensen die niet aan de voorwaarden voor elektronische detentie voldoen, zoals mensen met een stoornis, verslaafden, dak- en thuislozen.

Het afschaffen van de algemeen geldende detentiefasering betekent dat het eerder aangekondigde kort re-integratieverlof en het programmatisch re-integratieverlof niet zullen worden ingevoerd. Hierboven ben ik ingegaan op de overwegingen die ten grondslag liggen aan het voornemen alle vormen van verlof met uitzondering van het incidenteel verlof af te schaffen.

Ook gedetineerden die niet in aanmerking komen voor elektronische detentie zullen goed worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving. Zowel het basisprogramma als het plusprogramma staan immers in het teken van re-integratie. Zo nodig kan door middel van de verlening van incidenteel verlof worden voorzien in de mogelijkheid van het regelen van praktische zaken voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Dak- en thuislozen komen in beginsel niet in aanmerking voor elektronische detentie, tenzij op alternatieve wijze wordt voorzien in een geschikte verblijfplaats. Mensen met een stoornis of een verslaving zijn niet op voorhand uitgesloten van elektronische detentie. In het kader van de screening en de selectie wordt gezien in hoeverre de stoornis of de verslaving een belemmering vormt voor de toepassing van elektronische detentie. Is dat niet het geval en wordt tevens voldaan aan de overige voorwaarden voor elektronische detentie dan kan betrokkene gewoon instromen in elektronische detentie.

De leden van de SP-fractie vragen waar in het voorliggende wetsvoorstel de basis kan worden gevonden voor het systeem van promoveren en degraderen en door welke wijziging van de Penitentiaire beginselenwet de detentiefasering wordt afgeschaft.

De wettelijke verankering van het systeem van promoveren en degraderen is gelegen in (de wijziging van) de volgende artikelen in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw):

- artikel 1, onderdeel u (nieuw), betreffende de omschrijving van goed gedrag;
- artikel 2, tweede lid, betreffende de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij;
- artikel 4, tweede lid, waarin voor de deelname aan elektronische detentie vereist is dat de gedetineerde goed gedrag vertoont;
- het nieuwe hoofdstuk IVA betreffende het detentie- en re-integratieplan;
- de artikelen 19 tot en met 22 betreffende het gemeenschapsregime.

In de ministeriële Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden zal het systeem van promoveren en degraderen nader worden genormeerd.

Wat betreft de detentiefasering, voorziet dit wetsvoorstel in de afschaffing van het penitentiair programma. In de afschaffing van het algemeen verlof en het regimesgebonden verlof zal worden voorzien door middel van een wijziging van een aantal ministeriële regelingen (in ieder geval de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden en de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting).

De leden van de SP-fractie vragen of dit wetsvoorstel ook de zelfredzaamheid van gedetineerden bevordert en of hierbij hulp beschikbaar is van ketenpartners van DJI zoals de reclassering en gemeenten. Zoals ik hierboven heb opgemerkt, komt een gedetineerde alleen in aanmerking voor interne en externe vrijheden als zijn gedrag daartoe aanleiding geeft. Het kabinet gaat ervan uit dat het moeten verdienen van meer interne en externe vrijheden ook een positieve prikkel vormt voor de zelfredzaamheid. Als de wil er is, maar de betrokkene het niet (geheel) op eigen kracht kan, zal ondersteuning worden geboden. Die ondersteunende taak zal in de eerste plaats worden verricht door DJI. Iedere gedetineerde wordt besproken in het multidisciplinair overleg (MDO). De ondersteuning die voor betrokkene nodig wordt geacht, wordt vastgelegd in het detentie & re-integratieplan. Vast onderdeel daarvan vormt het mentoraat dat in het kader van de motiverende begeleiding door de penitentiaire inrichtingswerkers wordt uitgeoefend. Met de reclassering wordt reeds nauw samengewerkt, bijvoorbeeld op het gebied van diagnosestelling (RISc) en het uitvoeren van gedragsinterventies. Ook voert de reclassering het

toezicht uit in het kader van de penitentiaire programma's. Met de reclassering zal ook nauw worden samengewerkt in het kader van elektronische detentie. Zo zal de reclassering betrokken worden bij de advisering over het al dan niet toepassen van elektronische detentie en zal de reclassering worden belast met de begeleiding van en het toezicht op deelnemers aan elektronische detentie. De reclassering zal ook zorgdragen voor de uitvoering van gedragsinterventies waaraan in voorkomend geval tijdens elektronische detentie kan worden deelgenomen. Met gemeenten wordt met name samengewerkt op het gebied van de nazorg. In het kader van elektronische detentie zal de focus vooral komen te liggen op het bemiddelen naar betaalde arbeid.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel moet worden gezien in het licht van de reeds meermalen genoemde brief van 11 november 2011 over de visie op de detentiefasering. Tevens willen zij graag van de regering vernemen wat daadwerkelijk de voordelen zijn van elektronische detentie ten opzichte van een (verbeterde) detentiefasering. Het afschaffen van de algemeen geldende detentiefasering doet geen afbreuk aan het in de brief van 11 november 2011 toegelichte systeem van promoveren en degraderen. Het systeem van promoveren en degraderen blijft de leidraad bij het beoordelen van het gedrag van gedetineerden. Bij goed gedrag komen gedetineerden in aanmerking voor het plusprogramma, dat meer faciliteiten biedt op het gebied van re-integratie, en voor elektronische detentie.

De invoering van elektronische detentie beschouwt het kabinet als een verbetering van de huidige detentiefasering, omdat door de toepassing van elektronische controlemiddelen meer waarborgen kunnen worden geboden bij het doen naleven van de voorwaarden die verbonden kunnen worden aan deze extramurale executiemodaliteit.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat het gevangeniswezen gebaat is bij beleidscontinuïteit als het gaat om de wijze waarop gedetineerden worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving. Het kabinet is van mening dat er wel degelijk sprake is van beleidscontinuïteit nu de uitgangspunten en pijlers uit de persoonsgerichte aanpak overeind blijven, ook ten aanzien van de activiteiten die worden ontplooid gericht op een succesvolle terugkeer in de samenleving. De persoonsgebonden aanpak, het systeem van promoveren en degraderen en de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerden zijn immers geen nieuwe thema's maar staand beleid. Dit geldt ook voor de samenwerking met (keten)partners ten behoeve van de terugkeer in de samenleving, die met de invoering van elektronische detentie een extra impuls krijgt.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat in het voorstel een uitsluitingsconcept voor re-integratie is opgenomen. Alleen bij kans op succes, voldoende motivatie en de juiste houding kan, aldus deze leden, een gedetineerde in aanmerking komen voor een plusprogramma gericht op re-integratie. Hierboven lichtte ik al toe dat ook het basisprogramma van gedetineerden in het teken staat van re-integratie. Volgens het kabinet bevat het wetsvoorstel dan ook volstrekt geen uitsluitingsconcept voor re-integratie.

Verder vragen deze leden om een toelichting welke doorslaggevende criteria hangen onder «kans op succes», «motivatie» en «houding». Zij vragen of deze criteria gelden als een optelsom of dat het voldoen aan twee van de drie criteria ook voldoende kan zijn. In het kader van promoveren en degraderen wordt het gedrag van de gedetineerden getoetst aan de volgende criteria: veiligheid (meewerken op de afdeling, omgaan met agressie en frustratie), zorg (sociaal functioneren, het gebruik van middelen, hygiëne) en re-integratie (meewerken aan

re-integratie). Op al deze criteria moet een gedetineerde positief scoren, wil hij promoveren naar het plusprogramma. De door deze leden aangehaalde criteria zitten verwerkt in bovengenoemde criteria van veiligheid, zorg en re-integratie. Bij het ontwikkelen van het systeem van promoveren en degraderen is extra zorg besteed aan de positie van gedetineerden met een stoornis, waaronder verslaving of een gebrekkige ontwikkeling. Voor zover deze stoornis hen hierin beperkt hoeven deze gedetineerden niet positief te scoren op alle onderdelen van goed gedrag om voor promotie in aanmerking te komen. Wel dienen deze gedetineerden bereid te zijn verbetering te tonen.

In antwoord op de vraag van deze leden hoeveel er met het plusprogramma in euro's en in activiteiten meer of minder wordt geïnvesteerd in gedetineerden dan onder het systeem van detentiefasering, merk ik op dat met de implementatie van het beleidskader dagprogramma, beveiliging en toezicht op maat (DBT) en de invoering van het plusprogramma evenveel wordt geïnvesteerd in gedetineerden. Het gaat hier om een budgettair neutrale maatregel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manieren er gedurende de vrijheidsstraf wordt gewerkt aan de motivatie van gedetineerden en wijzen op de mogelijkheden die door de geestelijke verzorging en vrijwilligersorganisaties geboden worden. Deze leden merken voorts op dat de resocialisatetaak voor alle gedetineerden geldt en vragen op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven voor deelnemers van het basisprogramma. Voornoemde leden vragen hoe wordt omgegaan met hen die na het mislukken van de elektronische detentie worden teruggestuurd in kale detentie in de penitentiaire inrichting. Zij wijzen op het risico dat deze groep na het uitzitten van de straf nog minder motivatie heeft om goed terug te keren in de samenleving. Deze leden vragen welke extra kosten dit voor de strafrechtsketen met zich meebrengt. Hierboven heb ik toegelicht op welke wijze gedetineerden door de DJI-medewerkers, en met name door de mentoren, worden gestimuleerd om gedurende de detentie goed gedrag te laten zien. Deze leden wijzen terecht op het belang van de rol van geestelijk verzorgers hierbij. De toegang tot de geestelijke verzorging, een recht dat voor alle gedetineerden is verankerd in de Pbw (artikel 41), is natuurlijk in de eerste plaats van belang voor de gedetineerde om zijn of haar godsdienst of levensovertuiging ook in detentie vrij te kunnen belijden en beleven. Daarnaast is gebleken dat van de geestelijke verzorging een positieve invloed uitgaat op de motivatie van de gedetineerden. Dit geldt evenzeer voor de vele activiteiten die door vrijwilligers(organisaties) worden verricht ten behoeve van de gedetineerden. Met deze leden is het kabinet van mening dat de resocialisatetaak voor alle gedetineerden geldt. Met nadruk wijs ik erop dat het basisprogramma in het nieuwe systeem van promoveren en degraderen 43 uur per week aan activiteiten omvat, hetgeen overeenkomt met de omvang van het huidige dagprogramma en inclusief arbeid is. De omvang van dit activiteitenprogramma gaat ruim uit boven de minimumnorm van 18 uur per week die hiervoor is gesteld in artikel 3 van de Penitentiaire maatregel. In het basisprogramma zijn alle activiteiten opgenomen die in hoofdstuk 8 van de Pbw zijn benoemd (arbeid, educatie, sport, recreatie en luchten). Het plusprogramma omvat 48 uur aan activiteiten per week. Dit programma heeft tot doel om de gedetineerden (extra) te ondersteunen bij hun re-integratie. Het plusprogramma bestaat uit dezelfde onderdelen als het basisprogramma waarbij bepaalde onderdelen minder gericht zijn op motivatie maar meer op vaardigheden (terugkeeractiviteiten, onderwijs, arbeid) en gedragsverandering (interventies) die nodig zijn voor een goede re-integratie. Daarnaast worden sommige activiteiten in het plusprogramma vaker aangeboden. Zo kan de arbeid in een plusprogramma van een hoger niveau zijn, of

meer vrijheden bevatten in vergelijking met arbeid in het basisprogramma en kan onderwijs toegespitst zijn op het vinden van een baan. Hierbij kan worden gedacht aan het onderhouden van de groenvoorziening van de inrichting en schilderwerk binnen de inrichting. Eveneens kunnen gedetineerden in het plusprogramma hun voorkeur opgeven op welke momenten zij in de week bepaalde activiteiten wensen te doen. Ze krijgen hier waar mogelijk meer keuzevrijheid.

Voor gedetineerden van wie de elektronische detentie tussentijds is beëindigd, geldt dat zij terugkeren naar de penitentiaire inrichting. Zij zullen dan weer in het basisprogramma worden geplaatst. Zoals eerder toegelicht is ook in het basisprogramma geen sprake van «kale detentie». Deze gedetineerden kunnen in beginsel weer voor promotie in aanmerking komen wanneer zij gedurende een periode van zes weken goed gedrag hebben laten zien.

De leden van de SGP-fractie delen de opvatting van de regering dat het niet gewenst is dat er sprake is van vrijwel automatisch toegekend verlof zonder concreet re-integratiedoel. Welke vorm van strafoplegging er ook wordt gekozen, re-integratie hoort daar zeker deel van uit te maken. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband of de situatie van min of meer automatisch verlof geheel verleden tijd is. Met de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat re-integratie deel moet uitmaken van de strafrechtstoepassing ben ik het graag eens. De situatie van min of meer automatisch verlof is nog geen verleden tijd. Zoals ik hierboven in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie heb geantwoord, is reeds in 2006 door de toenmalige Minister geconcludeerd dat vervanging van het algemeen en regimesgebonden verlof was aangewezen. Met de onderhavige wetswijziging, de wijziging van een aantal ministeriële regelingen en door de daadwerkelijk sluiting van (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen beoogt het kabinet thans te komen tot de situatie dat (vrijwel) automatisch verlof geheel verleden tijd zal zijn.

3. Elektronische detentie en elektronisch toezicht

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de overwegingen om te kiezen voor een maximumduur van twaalf maanden voor de elektronische detentie. Bij brief van 9 september jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over een door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd literatuuronderzoek naar de ervaringen met elektronische detentie in Europa (Kamerstuk 24 587, nr. 565). Uit dit onderzoek is gebleken dat de duur van elektronische detentie varieert van maximaal vijf maanden in Denemarken tot maximaal drie jaar in België (hoewel in België in de praktijk de maximale duur twaalf maanden is). De maximale duur van elektronische detentie in de overige onderzochte landen is zes maanden in Zweden, acht maanden in Finland, twee jaar in Frankrijk en vier maanden in Duitsland.

Ten opzichte van andere Europese landen komt de in dit wetsvoorstel neergelegde maximale duur ongeveer uit op het gemiddelde. In de huidige regeling van het penitentiair programma is ook voorzien in een maximale duur van één jaar.

Ik wijs er overigens op dat de duur van de elektronische detentie afhankelijk is van de lengte van de opgelegde gevangenisstraf en dat de maximale duur van één jaar pas wordt bereikt bij een gevangenisstraf van zes jaar of meer.

De leden van de SGP-fractie vragen of de groep mensen die op grond van dit wetsvoorstel voor elektronische detentie in aanmerking zal komen een vergelijkbare groep is als de zelfmelders die in aanmerking kwamen voor elektronische detentie in het kader van het eerder uitgevoerde experiment. Zij vragen in dit verband hoe kan worden gegarandeerd dat

overal op gelijke manier met de (vervulling van de) voorwaarden werd omgegaan.

In geval van de toepassing van elektronische detentie in de periode 2003–2010 kwamen alleen zogenaamde zelfmelders in aanmerking voor elektronische detentie. Elektronische detentie werd hierbij toegepast ter vervanging van een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden. De doelgroep van het onderhavige wetsvoorstel is een andere, omdat wordt voorzien in de toepassing van elektronische detentie aansluitend op het verblijf in de gevangenis en voorafgaand aan de (voorwaardelijke) invrijheidstelling. Net als bij de proef in de periode 2003–2010 zullen echter alleen gedetineerden in aanmerking komen voor de deelname aan elektronische detentie voor wie een normaal of lager beveiligingsniveau volstaat.

Ten behoeve van een zo uniform mogelijke uitvoering van elektronische detentie in de praktijk wordt een landelijk uitvoeringskader elektronische detentie opgesteld. Bij de invoering van elektronische detentie zal erop worden toegezien dat dit uitvoeringskader ook daadwerkelijk wordt gebruikt en toegepast.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de bestaande techniek als volledig betrouwbaar beoordeeld kan worden. Hoe betrouwbaar apparatuur ook is, niet alle voorzienbare risico's en mogelijkheden tot misbruik kunnen met zekerheid worden uitgesloten. Dat geldt ook voor de techniek die bij elektronische detentie zal worden ingezet. De thans beschikbare elektronische controlemiddelen worden reeds geruime tijd ingezet, zowel in Nederland in het kader van elektronisch toezicht, als in het buitenland. Op grond van de ervaringen die hiermee zijn opgedaan, kan worden vastgesteld dat deze elektronische controlemiddelen voldoende betrouwbaar zijn.

4. Elektronische detentie in andere landen

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de beleving van deelnemers aan elektronisch toezicht in andere landen beoordeelt die aangaven dat zij zich te beperkt voelden in hun handelen om aan de maatschappij deel te kunnen nemen. Deze leden vragen of een re-integratieverlof, mits goed geregeld, niet beter zou aansluiten op een terugkeer in de maatschappij. Elektronische detentie is een vorm van vrijheidsbeperking. Dat deelnemers aan elektronische detentie daar beperkingen van ondervinden, is inherent aan deze vorm van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. In het wetsvoorstel wordt een maximale termijn van één jaar elektronische detentie voorgesteld. Hierboven, in antwoord op een andere vraag van deze leden, heb ik aangegeven dat deze maximale duur pas kan worden bereikt in geval van de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf van zes jaar of meer. Uit de analyses die binnen het departement zijn uitgevoerd komt echter naar voren dat de gemiddelde duur van elektronische detentie veel korter zal zijn. Er wordt uitgegaan van een gemiddelde duur van ongeveer vier maanden. Hierboven heb ik toegelicht waarom het kabinet geen voorstander is van het invoeren van re-integratieverlof. Ook heb ik aangegeven dat ter voorbereiding van de terugkeer in de samenleving zo nodig incidenteel verlof kan worden verleend.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering heeft overwogen in de toelatingscriteria voor elektronische detentie onderscheid te maken in de ernst van de gepleegde overtredingen en/of misdrijven. De leden van de SGP-fractie vragen voor welke misdrijven er geen mogelijkheid van elektronische detentie zal zijn.

Met de ernst van het gepleegde misdrijf wordt bij de toepassing van elektronische detentie op de volgende wijze rekening gehouden. Bij het

verlenen van vrijheden aan gedetineerden wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Dit wordt geregeld in de wijziging van artikel 2 van de Penitentiaire beginselenwet, die is voorzien in artikel I, onderdeel B van dit wetsvoorstel. Deze bepaling brengt mee dat de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden in verband met de ernst van het gepleegde misdrijf zich kunnen verzetten tegen de toepassing van elektronische detentie. Voorts vormt de ernst van het gepleegde misdrijf een toetsingscriterium bij de beslissing over de toepassing van elektronische detentie door middel van het voor iedere gedetineerde bepaalde risicoprofiel. Op grond van artikel 22 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden wordt van iedere gedetineerde een risicoprofiel vastgesteld. Het risicoprofiel is opgebouwd uit een tweetal elementen, te weten het vluchtrisico en het maatschappelijk risico van een gedetineerde. Essentiële indicatoren voor de bepaling van het vluchtrisico zijn:

- ontvluchtelingen en ontvluchtingspogingen tijdens de lopende of eerdere detentie met gebruik van geweld of de dreiging daartoe;
- het perspectief van uitlevering in combinatie met door de gedetineerde getoonde weerstand daartegen en de opgelegde of te verwachten gevangenisstraf in het land waaraan uitlevering plaatsvindt;
- de lengte van het strafrestant in binnen- en/of buitenland;
- informatie of tips van externe instanties inzake een te verwachten ontvluchtings- of bevrijdingspoging die door het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) zijn geverifieerd op betrouwbaarheid en actualiteit.

Het delict is de doorslaggevende factor bij de bepaling van het maatschappelijk risico. Belangrijkste aspecten van het delict zijn:

- de ernst, aard, politieke of maatschappelijke gevoeligheid van het delict, vooral met het oog op slachtoffers van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven alsmede misdrijven op grond van de Opiumwet in binnen- en/of buitenland;
- de achtergrond van de verdenking of de veroordeling; de mogelijkheid van wraakacties door de gedetineerde c.q. het ingeschatte risico van recidive bij ernstige delicten.

Voor de bepaling van het risicoprofiel worden deze gegevens en indicatoren in onderlinge samenhang beschouwd. Het risicoprofiel is bepalend voor het beveiligingsniveau waarin een gedetineerde minimaal moet worden geplaatst. Voor gedetineerden met een *verhoogd, hoog, of extreem* vlucht- en/of maatschappelijk risico gelden specifieke toezicht- en veiligheidsmaatregelen die zich verzetten tegen de instroom in elektronische detentie. Van deelname aan elektronische detentie zal pas sprake kunnen zijn, nadat het risicoprofiel is geherwaardeerd naar een minder hoog risicoprofiel (profiel *standaard*). Een en ander zal worden opgenomen in de Penitentiaire maatregel als voorwaarde voor de deelname aan elektronische detentie.

Het categorisch uitsluiten van gedetineerden op basis van de hoogte van het strafmaximum dat op het door hen gepleegde delict is gesteld of de hoogte van de aan hen opgelegde straf is niet overwogen, omdat de samenleving er belang bij heeft dat ook langgestraften op verantwoorde en gecontroleerde wijze kunnen terugkeren in de samenleving. Het kader daarvoor biedt de voorwaardelijke invrijheidstelling, maar voor gedetineerden die serieus werk hebben gemaakt van hun resocialisatie, goed gedrag hebben vertoond tijdens de detentie en blijf hebben gegeven van hun geschiktheid tot terugkeer in de samenleving, wil ik de mogelijkheid van de deelname aan elektronische detentie niet op voorhand uitsluiten, mits het voor betrokkene bepaalde risicoprofiel zich daar niet tegen verzet.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering daar waar wordt gesproken over categorieën gedetineerden die «in beginsel» niet in aanmerking komen voor deelname aan elektronische detentie, bedoelt dat uitzonderingen mogelijk zijn. De achtergrond van de woorden «in beginsel» is dat ik nog overweeg om in de in de Penitentiaire maatregel op te nemen nadere regels een onderscheid te maken tussen categorieën gedetineerden die überhaupt niet in aanmerking komen voor elektronische detentie en categorieën gedetineerden waarvoor (sterke) contra-indicaties bestaan voor de deelname aan elektronische detentie. In het laatste geval kan de deelname aan elektronische detentie voor een individuele gedetineerde toch mogelijk zijn, in het eerste geval niet.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de SP-fractie vragen naar de uitleg van het criterium maatschappelijke onrust / maatschappelijke gevoeligheid. De toetsing hieraan geschiedt door de DJI in het kader van de bepaling van het risicoprofiel. Na toekenning van een profiel vindt een periodieke toetsing plaats. Deze is in beginsel halfjaarlijks, tenzij zich dringende redenen of wijzigingen voordoen die leiden tot tussentijdse toetsing. Tegen de afwijzing van een verzoek tot deelname aan elektronische detentie in verband met het risicoprofiel kan een gedetineerde beroep instellen bij de penitentiaire rechter (de beroepscommissie van de RSJ). Die kan dan toetsen of de afwijzing, bij afweging van alle in aanmerking komende belangen, onredelijk of onbillijk moet worden geacht. Dat de penitentiaire rechter daarbij soms tot een andere conclusie komt dan de bevoegde autoriteiten, zoals recentelijk het geval was in de zaak van de verlofverlening aan Volkert van der G., is inherent aan onafhankelijke rechtspraak. Wel ben ik in dit verband van oordeel dat de belangen van slachtoffers en (in voorkomend geval) nabestaanden en de veiligheid van de maatschappij meer expliciet als toetsingsgrond in de penitentiaire rechtspraak moeten worden meegewogen. Een wetsvoorstel dat daarin voorziet ligt thans voor advisering bij de Raad van State (wetsvoorstel tot vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming). Dat wetsvoorstel zal naar verwachting nog dit voorjaar bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

De leden van de Christen Unie-fractie vragen welke extra middelen worden vrijgemaakt voor de begeleiding en eventuele huisvesting en verdere invulling van de resocialisatie. Zij vragen hoe de rol van de reclasseringsinstellingen wordt geborgd. Deze leden zien dat projecten met vrijwilligers die betrokken zijn op de deelnemers goede resultaten boeken en vragen of en op welke wijze deze vrijwilligersprojecten betrokken worden. De leden van de SP-fractie vragen of er een apart budget is voor gedragsinterventies tijdens elektronische detentie. Het totale budget dat beschikbaar is voor de inzet van elektronische detentie bedraagt € 14,8 miljoen in 2014 (incl. de penitentiaire programma's tot aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel), oplopend tot € 22,5 miljoen structureel vanaf 2016 (ontwerpbegroting Veiligheid en Justitie 2014, Kamerstuk 33 750 VI, nr. 2, blz. 97). Zoals is aangegeven in de beantwoording van de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer over de begrotingsstaten van het Ministerie voor het jaar 2014, is in de kostprijs voor elektronische detentie rekening gehouden met kosten voor toezicht en controle. Daarnaast wordt vanzelfsprekend ook rekenschap gegeven van de middelen die nu in het budgettaire kader van de reclassering beschikbaar zijn ten behoeve van penitentiaire programma's aangezien deze programma's onder de nieuwe wetgeving zullen worden omgevormd tot elektronische-detentieplaatsen. Op dit moment wordt op basis van een steekproef bekeken wat naar verwachting de verdeling naar toezichtniveau zal zijn op basis waarvan de kostprijs voor toezicht zal worden bepaald.

Recent is een motie door de Tweede Kamer aangenomen (Kamerstuk 33 750 VI, nr. 81), waarmee het budget voor het vrijwilligerswerk bij de sanctietoepassing vanaf 2014 structureel wordt verhoogd van 1,7 miljoen euro naar 3,2 miljoen euro. Bovendien heeft het Oranje Fonds toegezegd een substantiële financiële bijdrage te leveren aan dit vrijwilligerswerk van in totaal 2 miljoen euro verspreid over 2013 t/m 2016. Daarmee wordt een grote impuls gegeven aan de ambitie van de Dienst Justitiële Inrichtingen om het vrijwilligersbestand te vergroten en te zorgen dat steeds meer justitiabelen die uit detentie komen, bijvoorbeeld in het kader van elektronische detentie, contact kunnen onderhouden met een vrijwilliger die hen ondersteunt bij de re-integratie. Vrijwilligersorganisaties kunnen hiervoor subsidie aanvragen.

5. Elektronische detentie als executiemodaliteit

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe in de praktijk personen met elektronische detentie begeleid gaan worden en wanneer duidelijk wordt wat de rol van de reclassering daarbij is.

Toezicht en begeleiding in de vrije maatschappij, met name bij de justitiabelen met een hoger risiconiveau, is zeer belangrijk bij het voorkomen van recidive. Anders dan binnen een penitentiaire inrichting, waar de mogelijkheden van onwenselijk en/of strafbaar gedrag zeer beperkt zijn, zal het afzien van crimineel gedrag bij deelnemers aan elektronische detentie intrinsiek moeten worden (niet willen recidiveren). Hierbij is begeleiding, waarmee de reclassering veel ervaring heeft, essentieel. De reclassering zal daarom worden belast met de begeleiding van en het toezicht op deelnemers aan elektronische detentie, zoals de reclassering dat ook doet bij justitiële voorwaarden. De algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van elektronische detentie ligt bij de DJI. Dit betekent dat de DJI opdrachtgever is voor het door de reclassering uit te voeren toezicht en begeleiding van de deelnemers aan elektronische detentie. De DJI draagt zorg voor regie en coördinatie met betrekking tot de uitvoering van elektronische detentie. Dit brengt mee dat de DJI ook algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven aan de reclassering ten behoeve van de uitvoering van elektronische detentie. Deze rolverdeling sluit goed aan bij de herziening van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen die de Minister van Veiligheid en Justitie en ik beoogen met de verbeteringen in het kader van het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB). Deze verbeteringen vormen een wezenlijk onderdeel van het realiseren van onze ambitie om de prestaties van de strafrechtsketen op het terrein van opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging te verbeteren (programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen (VPS)). Een conceptwetsvoorstel dat beoogt de regie op en de samenwerking binnen de uitvoeringsketen te verbeteren is eind vorig jaar in consultatie gegeven. Het conceptwetsvoorstel voorziet er onder meer in dat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen overgaat van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie. Het streven is erop gericht het wetsvoorstel voor het zomerreces bij de Tweede Kamer in te dienen.

Voornoemde leden vragen of de regering kan bevestigen dat de uitgewerkte plannen ten aanzien van de organisatie binnen DJI, het inzetten van de kennis en ervaring van de PTC's en de rol van de reclassering eerst uitgewerkt zullen moeten zijn alvorens elektronische detentie in de praktijk kan worden uitgevoerd. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar de stand van zaken op dit gebied. Zij vragen of er een rol komt voor de gevangensmedewerkers die nu worden ontslagen. Parallel aan de behandeling van het wetsvoorstel wordt hard gewerkt aan de voorbereiding van de implementatie van elektronische detentie. Bij de

inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen deze voorbereidingen zijn afgerond, zodat elektronische detentie op een adequate wijze kan worden uitgevoerd. Zoals ik hierboven heb aangegeven, is er een rol voor de DJI en de reclassering bij de uitvoering van elektronische detentie. Het banenverlies als gevolg van de maatregelen uit het Masterplan DJI kan daarmee worden beperkt. De invoering van elektronische detentie zal voor 1 januari 2016 afgerond zijn, daarmee vallen de medewerkers onder het rijksbrede Van Werk Naar Werkbeleid (VWNW-beleid). Binnen het VWNW-beleid is er geen sprake van reorganisatieontslag. DJI-medewerkers die boventallig zijn geworden, worden zoveel mogelijk «van werk naar werk» begeleid.

Met de reclasseringsorganisaties heb ik afgesproken dat zij nieuwe vacatures die intern niet kunnen worden vervuld voorafgaand aan een externe openstelling exclusief openstellen voor medewerkers van de DJI die geschikt of geschikt te maken zijn. Het betreft niet alleen de vacatures met betrekking tot de uitvoering van elektronische detentie maar ook overige vacatures. Daarbij denk ik onder andere aan werkstraffen. Deze afspraken zullen nader worden in gevuld in (aanvullende) convenanten tussen de reclasseringsorganisaties en de DJI. Daarnaast zullen DJI-medewerkers worden ingezet bij het aan- en afsluiten van controle-middelen bij justitiabelen in het kader van elektronische controle en is afgesproken om DJI-medewerkers in te zetten op beveiligingstaken waarvoor nu personeel wordt ingehuurd. De expertise die is opgebouwd door de DJI-medewerkers bij de Penitentiaire Trajectencentra, die thans zorg dragen voor de penitentiaire programma's, wordt benut bij de inrichting en uitvoering van het elektronische detentie-werkproces. Op deze wijze worden medewerkers van DJI die hun baan verliezen begeleid naar werk en kan hun kennis en expertise worden ingezet. Aan de uitvoering van de gemaakte afspraken zal uiteraard zorgvuldig de hand worden gehouden.

De leden van de CDA-fractie zouden, uit oogpunt van het voorkomen van nodeloze discussies, graag enkele concrete voorbeelden zien van situaties waarin het toelaatbaar zou zijn dat een deelnemer zich niet aan de afspraken houdt, maar toch mag blijven deelnemen aan het elektronisch detentie. Ik begrijp de vraag van deze leden zo dat zij van mening zijn dat het niet toelaatbaar is dat een deelnemer aan elektronische detentie zich niet aan de afspraken houdt. Die mening deel ik. In alle gevallen dat betrokkene zich niet aan de afspraken houdt, moet hij daarop worden aangesproken. Het is echter de vraag of in zulke gevallen *altijd* zou moeten worden gereageerd met het beëindigen van de elektronische detentie. In het geval dat betrokkene niet verschoonbaar te laat thuis is of de woning verlaat op een tijdstip dat dat niet is toegestaan, maar de elektronische detentie verder zonder problemen is verlopen, kan worden overwogen of de elektronische detentie toch niet kan worden voortgezet, zo nodig onder aanscherping van de voorwaarden. Op basis van hun professionaliteit zullen de toezichthouders van de reclassering een inschatting moeten maken van de ernst van de overtreding van de aan de elektronische detentie verbonden voorschriften en voorwaarden. In de Penitentiaire maatregel zullen nadere regels worden gegeven over het melden van overtredingen door de reclassering, zoals dat ook is gebeurd voor het toezicht op de naleving van justitiële voorwaarden (bijvoorbeeld in het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling en het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling). De DJI en de reclassering kunnen deze regels verder uitwerken in werkafspraken. Het uitgangspunt is hierbij dat de elektronische detentie wordt beëindigd in geval van overtreding van de voorwaarden, tenzij er voldoende zwaarwegende argumenten zijn om dat niet te doen. Aan toekomstige deelnemers aan elektronische detentie zal deze boodschap glashelder

worden gecommuniceerd, zodat niet het idee post kan vatten dat over de naleving van de voorwaarden kan worden gemarchandeerd.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag in hoeverre de beoogde doelgroep nog de beschikking heeft over een woning. Ook de leden van de SP-fractie vragen hoeveel langgestraften nog een woning hebben, waar elektronische detentie kan plaatsvinden. De laatste Monitor nazorg ex-gedetineerden van het WODC bevat informatie over huisvesting direct vóór en na detentie van de gedetineerden die in de tweede helft van 2010 zijn uitgestroomd. Bij brief van 22 februari 2013 heb ik de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstuk 29 270, nr. 74). Vóór de start van de detentie beschikte 80,9% over huisvesting, bij ontslag was dat 83,2%. Van de laatstgenoemde groep beschikte 36% over een eigen woning of een huurwoning en woonde 34% in bij familie en 10% bij kennissen. Daarnaast gebruikte 4% een kamer bij een particulier en maakte 10% gebruik van maatschappelijke opvang. De overige 6% gedetineerden met huisvesting voorzagen op een andere wijze in hun huisvesting.

Ook vragen de leden van de SGP-fractie wie bepaalt of de elektronische detentie in de woning of elders zal plaatsvinden. De DJI beslist of een gedetineerde in aanmerking komt voor elektronische detentie. Hiervoor is een betrouwbaar verblijfadres vereist. Dit kan de eigen woning zijn, maar bijvoorbeeld ook de woning van een familielid. Om vast te stellen of er sprake is van een betrouwbare verblijfplaats zal een toets plaatsvinden op het adres, waarbij informatie van ketenpartners kan worden ingewonnen. Zo kan de politie in de wijk desgevraagd een inschatting geven.

Voorts vragen deze leden in hoeverre slachtoffers elektronische detentie als vergelding van het aangerichte kwaad zullen zien. Ik kan niet in algemene zin aangeven of slachtoffers de toepassing van elektronische detentie juist wel of juist niet zullen zien als vergelding van het aangerichte kwaad. Ik kan evenwel begrijpen dat een slachtoffer zou vinden dat er bij elektronische detentie onvoldoende sprake is van leedtoevoeging aan de dader. Elektronische detentie is immers niet hetzelfde als insluiting in een gevangenis. Het onderhavige wetsvoorstel stelt in dit verband ook de harde eis dat ten minste de helft van de straf in de gevangenis is uitgezeten, voordat de toepassing van elektronische detentie mogelijk is. Die toepassing is voorts slechts mogelijk als de gedetineerde door goed gedrag heeft laten blijken van zijn geschiktheid tot terugkeer in de samenleving. Hierboven heb ik, in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, aangegeven dat bij langere straffen (meer dan twee jaar) ten hoogste een zesde deel van de opgelegde straf in elektronische detentie wordt uitgezeten. Naar mijn oordeel is er hiermee sprake van een evenwichtige tenuitvoerlegging waarbij tijdens de fase van de insluiting in een penitentiaire inrichting de vergelding een belangrijke rol speelt en vervolgens, tijdens de periode van de eventuele deelname aan elektronische detentie, resocialisatie en re-integratie een sterkere nadruk krijgen. De belangen van slachtoffers en nabestaande worden door DJI meegewogen in de beslissing of een gedetineerde wordt toegestaan deel te nemen aan elektronische detentie en vervolgens in de invulling van elektronische detentie. Zo is het mogelijk dat gedurende elektronische detentie een gebiedsverbod wordt opgelegd met het oog op de belangen van slachtoffers. Indien de gedetineerde het slachtoffer een schadevergoeding moet betalen, kan deze gedetineerde alleen via het plus-programma in elektronische detentie instromen als hij de bereidheid heeft deze schade aan het slachtoffer te voldoen.

Op de vragen van de leden van de CDA-fractie naar het punitieve karakter van de elektronische detentie en het vasthouden aan het uitgangspunt dat een straf voor ten minste twee derde moet worden uitgezeten, ben ik in

paragraaf 1 van deze nota ingegaan naar aanleiding van vergelijkbare vragen van deze leden hierover.

De leden van de CDA-fractie stellen een aantal vragen over de toepassing van elektronische detentie in relatie tot de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Zij spreken daarbij hun zorg uit dat na afloop van de elektronische detentie een automatische vrijlating zou volgen. Het kan niet zo zijn dat een succesvol verlopen periode van elektronische detentie *automatisch* tot gevolg heeft dat betrokkene voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld zonder dat daaraan bijzondere voorwaarden worden gesteld. Het openbaar ministerie, dat beslist over het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de v.i., dient hierin een zelfstandige afweging te maken. Die zelfstandige afweging betreft ook het eventueel indienen van een vordering tot uitstel of achterwege blijven van v.i. bij de rechter op basis van de daartoe in de wet neergelegde gronden. In dit opzicht zijn elektronische detentie en voorwaardelijke invrijheidstelling verschillende juridische instrumenten met hun eigen afwegingskaders. Dit neemt niet weg dat de inzet van het kabinet erop is gericht dat de fase van (elektronische) detentie en de fase van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) beter op elkaar aansluiten, zoals ik ook heb betoogd in mijn brief van 8 november 2011 (Kamerstuk 29 270, nr. 61). De periode van v.i. kan worden gebruikt om activiteiten en interventies die tijdens detentie of elektronische detentie zijn gestart, maar nog niet zijn afgerond, door te laten lopen in de fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Voor gedetineerden die tijdens detentie geen inzet hebben getoond om verantwoordelijkheid te willen dragen voor de eigen toekomst, geldt dat de noodzakelijke resocialisatieactiviteiten tijdens de v.i. moeten plaatsvinden in de vorm van bijzondere voorwaarden, zo nodig in combinatie met elektronisch toezicht. Dit brengt mij bij de vraag van deze leden om een nadere toelichting op de situatie waarin de voorzetting van elektronisch toezicht tijdens de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling aan de orde kan zijn. Wanneer de gedetineerde al twaalf maanden aan elektronische detentie heeft deelgenomen, lijkt het deze leden niet wenselijk wanneer nog eens een langere tijd hieraan wordt deelgenomen. Om te beginnen zou ik hierover op willen merken dat de maximale duur van de deelname aan elektronische detentie van één jaar alleen kan worden bereikt in geval van veroordeling tot gevangenisstraf van zes jaar en meer. Mijn inschatting is dat de gemiddelde duur van deelname aan elektronische detentie ongeveer vier maanden zal zijn. Verder merk ik op dat de deelname aan elektronische detentie moet worden verdiend. Anders dan bij de bestaande detentiefasering veelal het geval is, is het bij elektronische detentie niet zo dat een gedetineerde altijd zal instromen op het vroegst mogelijk moment dat de wet toestaat. Pas als een gedetineerde aan alle vereisten heeft voldaan, komt hij in aanmerking voor de deelname aan elektronische detentie. Ook dit betekent dat de duur van de deelname aan elektronische detentie in individuele gevallen korter zou kunnen zijn, dan de in de wettelijke regeling voorziene maximale duur. Het lijkt mij daarom heel goed voorstelbaar dat activiteiten en interventies die tijdens de deelname aan elektronische detentie zijn gestart, nog niet zijn afgerond en dus ook moeten doorlopen in de fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit brengt ook mee dat er goede redenen kunnen zijn om de toepassing van elektronisch toezicht na de periode van elektronische detentie voort te zetten tijdens de v.i.-periode. Ook hier geldt echter wel dat het openbaar ministerie een zelfstandige afweging dient te maken over de noodzaak van elektronisch toezicht tijdens de v.i.-periode. De reclassering en de DJI kunnen het openbaar ministerie hierover uiteraard wel adviseren.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe gedetineerden zonder een aanvaardbaar woon- of verblijfplaats of een geldige verblijfplaats toch beloond kunnen worden voor goed gedrag.

Gemotiveerde gedetineerden die geen vast en aanvaardbaar verblijfadres hebben komen niet in aanmerking voor elektronische detentie. Mocht de gedetineerde ondanks zijn inspanningen niet slagen in het vinden van een woning en/of werk dan zal DJI hem hierin faciliteren. Bij goed gedrag kunnen deze gedetineerden wel promoveren naar het plus-programma met meer vrijheden. Dit dagprogramma omvat 48 uur per week aan activiteiten, vijf uur meer dan het aantal uren dat in het basisprogramma aan activiteiten wordt aangeboden. Het plusprogramma bestaat uit dezelfde onderdelen als het basisprogramma waarbij bepaalde onderdelen minder gericht zijn op motivatie maar meer op vaardigheden (terugkeeractiviteiten, onderwijs, arbeid) en interventies gericht op gedragsverandering. Daarnaast worden sommige activiteiten in het plusprogramma vaker aangeboden. Zo kan de arbeid in een plusprogramma van een hoger niveau zijn, of meer vrijheden bevatten in vergelijking met arbeid in het basisprogramma en kan onderwijs toegespitst zijn op het vinden van een baan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het bij voorbaat uitsluiten van veroordeelden met een ernstige verslavingsproblematiek recht doet aan het doel van het voorkomen van recidive. De leden van de CDA-fractie vragen of deze groep gedetineerden niet een specifieke benadering behoeft. In dit verband vragen deze leden in hoeverre de regering het haalbaar acht dat, via een samen met de reclassering vorm gegeven persoonsgerichte aanpak, deze groep toch in aanmerking kan komen voor elektronische detentie, al dan niet in combinatie met klinische behandeling. De leden van de SP-fractie vragen toe te lichten hoe ernstig een stoornis of verslaving moet zijn om uitgesloten te zijn van elektronische detentie en welk percentage van de gedetineerdenpopulatie dit naar schatting betreft.

Elektronische detentie doet een groot beroep op de eigen verantwoordelijkheid van betrokkene om zich te houden aan gemaakte afspraken en het kunnen omgaan met meer vrijheden. Of een gedetineerde daartoe in staat en bereid is, is bij uitstek een persoonsgebonden vraagstuk dat veel vraagt van de professionaliteit en het vakmanschap van de DJI-medewerker om dit goed te kunnen beoordelen. Ook de expertise van de reclassering wordt ingezet om te komen tot een goed advies om al dan niet elektronische detentie toe te passen. Gedetineerden die kampen met ernstige en complexe (en vaak langdurige) verslavingsproblematiek zijn doorgaans niet of minder goed in staat om te reflecteren op het eigen gedrag en de consequenties daarvan, hiervan te leren en verantwoordelijkheid te nemen. Daardoor zijn zij veelal niet in staat zich te houden aan gemaakte afspraken die nodig zijn om elektronische detentie goed te kunnen uitvoeren. Verslaving bij gedetineerden gaat vaak gepaard met andere (zorg)problematiek. Waar dit is geïndiceerd biedt DJI zorg op maat aan die wordt ingekocht bij gecontracteerde zorgaanbieders. Met het juiste zorgaanbod kan de recidive effectief worden teruggedrongen. Zorg kan worden aangeboden in combinatie met elektronische detentie, ook voor verslavingsproblematiek, mits de betrokkene in staat is zich aan de voor elektronische detentie vereiste afspraken te houden.

DJI houdt geen registratie bij over het percentage gedetineerden met een ernstige stoornis of verslaving. Deze gedetineerden worden overigens in hoofdzaak geplaatst in een PPC of een ISD-inrichting en zijn op grond van deze plaatsing uitgesloten van deelname aan elektronische detentie.

De leden van de SP-fractie vragen of het nog steeds voorkomt dat personen niet in het bezit zijn van een identiteitsbewijs bij het verlaten van de inrichting. Uit de laatste Monitor nazorg ex-gedetineerden van het

WODC, die ik hierboven al noemde, blijkt dat 84,2% van de gedetineerden bij aanvang van detentie een identiteitsbewijs heeft en bij vertrek ook 84,2%. Tijdens detentie kunnen ID-bewijzen verlopen en opnieuw aangevraagd worden. Als een gedetineerde geen identiteitsbewijs heeft, of deze tijdens detentie verloopt, dan zal de medewerker maatschappelijke dienstverlening de gedetineerde wijzen op de verplichting van het hebben van een identiteitsbewijs en de gedetineerde ook ondersteunen bij het aanvragen van een identiteitsbewijs bij de gemeente van herkomst. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom iemand detentie verlaat zonder identiteitsbewijs, bijvoorbeeld omdat iemand weigert een identiteitsbewijs aan te vragen, de detentieduur te kort is om een identiteitsbewijs aan te vragen, of omdat het tijdens detentie niet mogelijk is om aan de verschijningsplicht van de gemeente te kunnen voldoen. Het beeld dat de monitor nazorg laat zien is dat 94% van de ex-gedetineerden zes maanden na detentie een identiteitsbewijs heeft.

De leden van de SP-fractie en de CDA-fractie vragen naar de nadere criteria voor deelname aan elektronische detentie in de Penitentiaire maatregel en of de regering bereid is deze algemene maatregel van bestuur ter kennisname aan de Tweede Kamer te doen toekomen. Een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur bereid ik thans voor. Zodra een definitief ontwerp gereed is, ben ik graag bereid om dit aan de Tweede Kamer te doen toekomen.

Ook vragen de leden van de SP-fractie of de belangrijke ketenpartners betrokken worden bij het tot stand komen van deze algemene maatregel van bestuur. Dat zal het geval zijn. De algemene maatregel van bestuur zal ter consultatie worden voorgelegd aan de gebruikelijke instanties (rechtspraak, reclassering, openbaar ministerie en politie).

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de selectie van deelnemers plaats vindt in het geval er meer gegadigden zijn die aan de voorwaarden voor elektronische detentie voldoen ten opzichte van het aantal beschikbare plaatsen. Op de DJI rust de taak om te zorgen voor voldoende plaatsen voor de toepassing van elektronische detentie. Mochten er onverhoopt niet voldoende plaatsen beschikbaar zijn, dan zullen verzoeken om deelname aan elektronische detentie in volgorde van binnenkomst worden behandeld. Personen die geschikt zijn voor deelname aan elektronische detentie, maar voor wie nog geen plaats beschikbaar is, zullen instromen zodra een plaats beschikbaar komt.

Ook vragen deze leden of veroordeelden die niet worden geselecteerd voor elektronische detentie daartegen bezwaar of beroep kunnen aantekenen. Met betrekking tot beslissingen over de deelname aan elektronische detentie staat beroep open bij de RSJ. De RSJ toetst of de beslissing niet in strijd is met de wet dan wel of de beslissing, bij afweging van alle in aanmerking komende belangen, onredelijk of onbillijk moet worden geacht (artikel 68 Pbw).

De bedoeling en de betekenis van de eis van het bezit van een identiteitsbewijs, waar deze leden naar vragen, is dat een gedetineerde moet beschikken over een geldig identiteitsbewijs op het moment dat hij instroomt in elektronische detentie. Het bezit van een identiteitsbewijs is immers veelal noodzakelijk voor het kunnen regelen van allerlei (praktische) zaken, zoals het openen van een bankrekening, het verwerven van een baan, het aanvragen van een uitkering en het huren of kopen van een woning. Het hebben van een identiteitsbewijs is voorts van belang in het kader van het toezicht op de deelnemer aan elektronische detentie. De eis van het bezit van een identiteitsbewijs ziet niet op een specifieke categorie veroordeelden, maar geldt voor iedere gedetineerde die aan elektronische detentie wil deelnemen.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de regering waarom zij voor de reclassering niet een actievere rol ziet in het gehele proces van toelating en uitvoering bij de elektronische detentie. Deze leden vragen wanneer er meer duidelijkheid zal bestaan over de precieze invulling van de rol van de reclassering bij het invullen van de zinvolle dagbesteding. Ook de leden van de D66-fractie vragen hiernaar. Tevens vragen zij of de regering kan garanderen dat risicoanalyses ook van toepassing zijn bij de inschatting van recidive ten aanzien van deelnemers aan elektronische detentie. Ook de leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten wat de rol van de reclassering wordt bij elektronische detentie.

Het beeld dat de reclassering geen actieve rol zou spelen bij elektronische detentie neem ik graag weg. Ook naar mijn oordeel is de expertise van de reclassering onontbeerlijk voor de begeleiding van de deelnemers aan elektronische detentie in de vrije maatschappij. Hierboven heb ik aangegeven dat bij de reclassering belangrijke taken zullen worden belegd met betrekking tot elektronische detentie. De reclassering zal om advies worden gevraagd over het al dan niet toepassen van elektronische detentie en de reclassering zal worden belast met de begeleiding van en het toezicht op deelnemers aan elektronische detentie.

Uitgangspunt bij de advisering is dat de reclassering aanvullend aan de screening door de DJI, een advies over een gedetineerde met betrekking tot elektronische detentie uitbrengt op basis van een risicotaxatie, die aan het besluit om elektronische detentie te verlenen ten grondslag ligt.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de meest uitgebreide variant, waarin zowel huisvesting als arbeid en/of onderwijs en re-integratie-activiteiten door DJI worden gefaciliteerd, zich verhoudt tot de voorwaarde dat iemand over een woning moet beschikken om voor elektronische detentie in aanmerking te komen.

De beschikbaarheid van een vast en betrouwbaar verblijfadres is bij de toepassing van elektronische detentie noodzakelijk omdat toezicht met behulp van elektronische middelen wordt uitgevoerd en de apparatuur een plaats moet krijgen. Bovendien draagt een aanvaardbaar verblijfadres bij aan de vermindering van risico's van recidive. Het hoeft hier niet te gaan om het zelfstandig beschikken over een woning, ook een kamer kan geschikt zijn. De gedetineerde die wil deelnemen aan elektronische detentie is primair zelf verantwoordelijk voor het vinden van een geschikte woon- of verblijfplaats. De inrichting stelt de gedetineerde in de gelegenheid hiertoe de nodige acties te ondernemen. Mocht de gedetineerde ondanks zijn inspanningen niet slagen in het vinden van een woning en/of werk dan zal DJI hem hierbij helpen. Met enkele partijen (Exodus en Leger des Heils) bezie ik hiertoe de huisvestingsmogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering het beeld denkt te ontkrachten van een veroordeelde die na een deel van de gevangenisstraf te hebben uitgezeten, een jaar lang thuis kan zitten met een biertje op de bank. Uit (internationaal) onderzoek is gebleken dat elektronische detentie wel degelijk als een straf wordt ervaren en niet als vrijblijvend thuis zitten. Zoals ik in de toelichting bij dit wetsvoorstel en ook elders in deze nota uitvoerig heb betoogd, is er absoluut geen sprake van dat een gedetineerde zijn tijd in ledigheid kan doorbrengen. Uitgangspunt is een balans tussen beperkte vrijheden en een (verplicht) programma dat in het teken staat van zinvolle dagbesteding en bijdraagt aan re-integratie. De beperkte bewegingsvrijheid komt tot uitdrukking in een of meerdere gebiedsgeboden en eventuele gebiedsverboden. Op dagen waarop er geen werkzaamheden zijn, bijvoorbeeld in het weekend, is het de gedetineerde voor een beperkt aantal uren toegestaan om de woning te verlaten voor boodschappen of het bijwonen van een kerkdienst. Elektronische detentie staat maximaal in het teken van arbeid, waar mogelijk in de vorm van

betaalde arbeid. Maar ook op andere wijze kan invulling gegeven worden aan een zinvolle dagbesteding die gericht zal zijn op het zo goed mogelijk voorbereiden van de deelnemer aan elektronische detentie op een succesvolle terugkeer in de maatschappij en recidivevermindering. In dit kader kan onder meer gedacht worden aan e-learning, het volgen van gedragsinterventies, sollicitatietrainingen, budgetteringcursussen en ambulante zorg. Het niet nakomen van deze afspraken leidt tot een reactie of sanctie. Daarnaast wordt er gecontroleerd op het gebruik van middelen. Het kabinet denkt op basis van goede voorlichting het onjuiste beeld dat bij een deel van de burgers zou kunnen bestaan weg te kunnen nemen.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat in diverse gemeenten de nazorg nog onvoldoende is geregeld. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre gemeenten en organisaties aangesproken kunnen worden op hun bijdrage aan nazorg en elektronische detentie. Deze leden vinden het positief als er gezorgd wordt voor werkzaamheden die ten nutte komen aan de maatschappij en vragen of er al zicht is op welke concrete activiteiten er zullen worden ontplooid in dit kader en hoe concreet invulling wordt gegeven aan de samenwerking tussen de DJI en de gemeenten.

Het is in de eerste plaats aan de deelnemers aan elektronische detentie zelf om voor een zinvolle dagbesteding te zorgen, waaronder arbeid. Zij kunnen hierbij ondersteund worden door gemeenten of andere organisaties die actief zijn op dit gebied, zoals vrijwilligersorganisaties. Ik hecht dan ook zeer aan een goede nazorg voor gedetineerden. Het is echter niet aan mij om gemeenten te verplichten om voor een goede nazorg te zorgen. Ik wijs er wel op dat de afgelopen jaren vanuit het huidige Samenwerkingsmodel tussen de DJI en de gemeenten veel in gang is gezet. Zo hebben bijna alle gemeenten een gemeentelijk coördinator aangesteld die samen met de DJI zorgt voor een goede terugkeer van de gedetineerde in de samenleving. Elektronische detentie maakt het belang van deze samenwerking alleen maar groter. Daarom zal de focus moeten verschuiven naar re-integratie in brede zin. Ik zal het initiatief nemen om het huidige Samenwerkingsmodel met de gemeenten aan te passen aan de huidige ontwikkeling rond elektronische detentie, maar ook aan andere ontwikkelingen zoals de Participatiewet.

Vanuit het Vrijwilligerswerk bij de sanctietoepassing wordt door de DJI in samenwerking met het Oranje Fonds en de vier grote vrijwilligersorganisaties (Bonjo, Exodus NL, Gevangenenzorg NL en Humanitas) plannen ontwikkeld om te komen tot een landelijk maatjesproject voor (ex-) justitiabelen met de bedoeling dat elke justitiabele al tijdens zijn of haar verblijf in een justitiële inrichting een maatje toegewezen krijgt die de justitiabele ondersteunt en begeleidt bij zijn terugkeer in de samenleving. Indien ondanks alle inspanningen op deze wijze niet in arbeid of een zinvolle dagbesteding kan worden voorzien, is het aan de DJI om zoveel mogelijk in samenwerking met haar ketenpartners te zorgen voor een zinvolle dagbesteding voor de deelnemers aan elektronische detentie. De medewerkers van de DJI krijgen hierbij de ruimte voor maatwerk, zodat zij zo goed mogelijk kunnen inspelen op de kansen die zich in de regio's voordoen bij de acquisitie van betaalde arbeid. In de ene regio is de intensiteit van de samenwerking en het netwerk sterker en verder ontwikkeld dat in de andere. De ruimte op de arbeidsmarkt verschilt evenzeer.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe gegarandeerd wordt dat overal op eenzelfde wijze wordt omgegaan met het verlenen van toestemming de woning op een ander tijdstip dan afgesproken te verlaten. Een landelijk geldend uitvoeringskader voor elektronische detentie is in ontwikkeling. Dit uitvoeringskader bevat de richtlijnen hoe met dit soort zaken moet worden omgegaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel ruimte biedt om elektronische detentie te combineren met studie. Het wetsvoorstel biedt daarvoor alle ruimte. De bij deze leden gewekte indruk dat de mogelijkheden van studie beperkt zouden zijn tot e-learning, neem ik graag weg. Met deze leden ben ik het eens dat studie een zinvolle vorm van dagbesteding kan zijn, mits deze bijdraagt aan de re-integratie van de betrokkene. Dat deze studie (deels of volledig) buiten de woning plaats vindt, hoeft geen belemmering te zijn. Ik voeg hieraan wel toe dat betrokkene de studie zelf zal moeten betalen en dat het volgen van een studie niet in de weg mag staan aan het voldoen aan de regels die aan elektronische detentie zijn verbonden.

Deze leden vragen wat wordt bedoeld met de woorden op blz. 3 van de memorie van toelichting dat de toepassing van elektronische detentie «zo veel mogelijk» worden gecombineerd met zinvolle activiteiten van de betrokkene. Ik heb hier niets anders mee willen zeggen dan dat het de bedoeling is dat de periode van elektronische detentie *maximaal* wordt benut voor een succesvolle terugkeer naar de maatschappij. Ik vind het buitengewoon belangrijk dat gedetineerden tijdens elektronische detentie een zinvolle dagbesteding hebben. Die zinvolle dagbesteding kan bestaan uit betaalde arbeid, maar ook uit training, studie, het deelnemen aan een gedragsinterventie of forensische zorg. Dit brengt mee dat de inzet erop is gericht op dusdanige wijze invulling te geven aan elektronische detentie dat betrokkenen gedurende een substantieel deel van de week deelnemen aan activiteiten en dus niet grote delen van de week thuiszitten zonder zinvolle bezigheden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de activiteiten van arbeid, een zinvolle dagbesteding, toezicht en controle gecombineerd kunnen worden met re-integratieactiviteiten, gedragsinterventies en psychosociale begeleiding. De leden van de SP-fractie zijn het zeer eens met het uitgangspunt dat zinvolle dagbesteding geregeld moet zijn, maar maken zich zorgen van de invulling hiervan.

Het kabinet vindt het buitengewoon belangrijk dat deelnemers aan elektronische detentie een zinvolle dagbesteding hebben. Zinvolle dagbesteding staat in het teken van re-integratie. Voorbeelden van een zinvolle dagbesteding zijn: betaalde of onbetaalde arbeid, het volgen van een (beroeps)opleiding of studie, het volgen van een zorgtraject, het volgen van gedragsinterventies, het verrichten van re-integratieactiviteiten (sollicitatietraining, budgetteringscursus) en het voeren van gesprekken in het kader van toezicht. Voor alle deelnemers aan elektronische detentie wordt een programma opgesteld met duidelijke afspraken waar betrokkene wanneer verblijft en waar hij aan deelneemt.

Zoals ik in deze nota al meermalen heb aangegeven, is begeleiding in de vrije maatschappij zeer belangrijk bij het voorkomen van recidive. Bij de reclassering wordt daarom de begeleiding en het toezicht belegd. Nauwe samenwerking met de DJI is hierbij uiteraard aangewezen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering banen of dagbesteding kan garanderen. Ook ontvangen deze leden graag meer voorbeelden van zinvolle dagbesteding anders dan het onderhoud van overheidsgebouwen en monumenten.

Het is in de eerste plaats aan de deelnemers aan elektronische detentie zelf om te zorgen voor een zinvolle dagbesteding, waaronder arbeid. Zij kunnen hierbij ondersteund worden door gemeenten. Indien dit niet tot succes leidt, is het aan DJI om in samenwerking met haar partners een zinvolle dagbesteding voor elektronische detentie-deelnemers te realiseren. Het ontwikkelen van een netwerk en de samenwerking met ketenpartners heeft als gevolg van de persoonsgerichte aanpak en het

intensiveren van de nazorgactiviteiten een belangrijke impuls gekregen. De medewerkers van DJI krijgen de ruimte voor maatwerk, zodat zij optimaal kunnen inspelen op de kansen die zich in de regio voordoen. In de ene regio is de intensiteit van de samenwerking en het netwerk sterker en verder ontwikkeld dan in de andere. Hier wordt aan gewerkt. De ruimte op de arbeidsmarkt verschilt evenzeer. Voorbeelden van zinvolle dagbesteding zijn: betaalde of onbetaalde arbeid, het volgen van een (beroeps-)opleiding, e-learning, het volgen van een zorgtraject, het volgen van gedragsinterventies, het verrichten van re-integratieactiviteiten (sollicitatietraining, budgetteringscursus) en het voeren van gesprekken in het kader van toezicht.

De leden van de SP-fractie vragen of er sprake is van een arbeidsverplichting binnen elektronische detentie die neerkomt op een taakstraf. Er is binnen de kaders van elektronische detentie geen sprake van een arbeidsverplichting. Wel is het zo dat een gedetineerde niet zal instromen in elektronische detentie als niet is voorzien in een zinvolle dagbesteding en dat de elektronische detentie niet zal worden voortgezet als een zinvolle dagbesteding bij een deelnemer niet langer kan worden gerealiseerd (bijvoorbeeld omdat betrokkene zich daarvoor niet inzet). Door de toepassing van elektronische detentie wordt een gedetineerde toegestaan in de samenleving te verkeren. Dat is niet vrijblijvend. Er staat wat tegenover: van de deelnemer aan elektronische detentie wordt eigen inzet en het nemen van verantwoordelijkheid verwacht. Het vinden en aanhouden van (betaalde) arbeid is daarbij een belangrijke element.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom het niet één van de belangrijkste doelstellingen en/of voorwaarden is dat re-integratieactiviteiten, gedragsinterventies of psychosociale begeleiding die tijdens detentie zijn gestart, worden gecontinueerd dan wel aangevuld met activiteiten die een zinvolle dagbesteding mogelijk maken. Het lijkt mij dat er weinig licht is tussen de opvatting van de SP-fractie en het kabinet op dit punt. Wel is er sprake van een verschil in accent. Naar de opvatting van het kabinet dient elektronische detentie primair in het teken te staan van (waar mogelijk betaalde) arbeid. Het deelnemen aan het arbeidsproces is immers één van de belangrijkste factoren die een succesvolle re-integratie in de maatschappij mogelijk maken. De door mij voorgestane invulling van elektronische detentie biedt verder alle ruimte voor re-integratieactiviteiten, gedragsinterventies of psychosociale begeleiding. Ook ondersteuning bij het werken aan een verslaving, die heeft bijgedragen aan het delictgedrag, wordt geboden.

De leden van de SP-fractie vragen of gemeenten worden gecompenseerd voor het neerslaan van een deel van de bezuinigingen die met de invoering van elektronische detentie worden gerealiseerd. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zullen naar verwachting 800 plaatsen voor elektronische detentie op jaarbasis worden gerealiseerd, waarvan 425 ter vervanging van penitentiaire programma's en 375 ter vervanging van intramurale celplaatsen. Ten aanzien van de voormalige penitentiaire programma's ontstaan geen meerkosten voor gemeenten, omdat de huidige deelnemers ook nu al voor een uitkering in aanmerking kunnen komen, mits zij aan de desbetreffende voorwaarden voldoen. De maximale meerkosten voor de gemeenten betreffen dus de kosten voor een uitkering aan 375 personen op jaarbasis. Indien voor géén van deze personen betaalde arbeid zou kunnen worden gerealiseerd en ál deze personen een bijstandsuitkering zouden ontvangen, zouden de totale jaarlijkse extra uitkeringslasten voor alle gemeenten samen maximaal ca. € 4,2 miljoen bedragen. In werkelijkheid zijn de kosten voor gemeenten veel minder, deels omdat een deel van de deelnemers aan elektronische detentie zelf in betaalde arbeid zal

voorzien en deels omdat betrokkenen niet in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering, maar voor een sociale verzekeringsuitkering. Zoals vermeld in de memorie van toelichting gaat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van historische gegevens uit van een totaalbedrag van € 3,2 miljoen voor gemeenten, UWV en SVB samen. Het is zeker mogelijk dat deze kosten lager uitvallen omdat deelnemers aan elektronische detentie vaker dan geraamd een betaalde baan kunnen krijgen of meer partners dan geraamd voorzien in het huishoudinkomen. Het kabinet ziet geen aanleiding om compenserende maatregelen, bijvoorbeeld via het Gemeentefonds, te treffen.

De leden van de CDA-fractie vragen een inschatting van de administratieve ballast voor gemeenten die het gevolg kan zijn van het voorzien in een zinvolle dagbesteding, waaronder werk voor deelnemers aan elektronische detentie. Deze leden vragen zich ook af in hoeverre gemeenten voldoende mogelijkheden en middelen hebben om een zinvolle dagbesteding of betaalde voor deelnemers aan elektronische detentie mogelijk te maken. Tevens vragen zij zich af er niet het gevaar is van rechtsongelijkheid gelet op de verschillende mogelijkheden van gemeenten en de regionale verschillen op de arbeidsmarkt. De gedetineerde is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het zorgen voor een zinvolle dagbesteding, waaronder arbeid. De gemeente kan hierbij een ondersteunende rol vervullen als de gedetineerde niet zelfstandig in (betaalde) arbeid kan voorzien. Daarnaast verstrekt de gemeente een bijstandsuitkering als een deelnemer aan elektronische detentie voldoet aan de daarvoor geldende voorwaarden. Hierboven gaf ik aan welke kosten hiermee zijn gemoeid voor gemeenten. Als niet in betaalde arbeid kan worden voorzien zal de DJI helpen bij het regelen van een zinvolle dagbesteding, waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij bestaande voorzieningen. Met gemeenten zullen goede afspraken worden gemaakt over de samenwerking bij het begeleiden van deelnemers aan elektronische detentie naar werk. Dit sluit aan op de afspraken die reeds met de gemeenten zijn gemaakt in het kader van het Samenwerkingsmodel VNG en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Beperking van de administratieve lasten voor gemeenten zal hierbij zoveel mogelijk worden nagestreefd.

Wat betreft het gevaar van rechtsongelijkheid waar deze leden op wijzen, is het kabinet van mening dat dit inherent is aan het principe van medebewind dat ten grondslag ligt aan de Wet werk en bijstand. Dit principe houdt in dat gemeenten een bepaalde vrijheid wordt gelaten bij de uitvoering van deze wet en dat kan leiden tot een aanpak die niet in iedere gemeente identiek is.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt gecontroleerd dat de deelname aan (betaalde) arbeid geen verhoogd risico vormt voor het begaan van criminele activiteiten. Deze leden zijn geïnteresseerd in het geval waarin de deelnemer aan elektronische detentie een werkplaats heeft, welke juist het decor kan hebben gevormd van de strafbare feiten waarvoor hij eerder is veroordeeld. Zij vragen of er dan automatisch sprake van is een verhoogd risico voor het opnieuw begaan van strafbare feiten.

De DJI heeft ruime ervaring met het beoordelen van de betrouwbaarheid van werkgevers in het kader van de penitentiaire arbeid en het penitentiair programma. Mochten er tijdens de periode van elektronische detentie signalen binnenkomen dat een deelnemer aan elektronische detentie zich bij een bepaalde werkgever inlaat met criminele activiteiten, dan zal de elektronische detentie worden beëindigd.

In het door deze leden genoemde geval ligt het zeker niet voor de hand dat de deelnemer aan elektronische detentie zo maar aan de slag zou

kunnen gaan in zijn eigen werkplaats, die het decor vormde voor het plegen van strafbare feiten.

Wat betreft de bevoegdheid tot huiszoeking, waar deze leden in dit verband naar vragen, merk ik op dat in het kader van de toepassing van elektronische detentie niet is voorzien in een bevoegdheid tot huiszoeking. Als voorwaarde voor de deelname aan elektronische detentie, gaat de betrokkene ermee akkoord om medewerkers van de DJI en de reclas-sering tot zijn woning toe te laten. De medewerkers van de DJI en de reclassering hebben in de woning geen bevoegdheid tot doorzoeking. In de bestaande praktijk waarbij sprake is van (onaangekondigde) huisbezoeken, zoals in geval van het penitentiair programma en reclasserings-toezicht op de naleving van justitiële voorwaarden, is niet gebleken dat aan een dergelijke vergaande bevoegdheid behoefte bestaat. Een huiszoeking kan alleen worden verricht in geval van de verdenking van een strafbaar feit en overeenkomstig de daarover in het Wetboek van Strafvordering gestelde regels. Verschafte de deelnemer aan elektronische detentie geen toegang tot de woning, dan overtreedt hij de voorwaarden en zal de elektronische detentie worden beëindigd.

De leden van de D66 fractie vragen welke instelling verantwoordelijk is voor een aanbod en uitvoering van een zinvolle dagbesteding en welke rol gemeenten hierbij spelen gelet op het uitgangspunt van het terugdringen van de recidive. De DJI is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie. Voor wat betreft het aanbod van zinvolle dagbesteding is de gedetineerde in de eerste plaats zelf verantwoordelijk, ondersteund door de DJI en de reclassering. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande voorzieningen. Dat is in lijn met de re-integratiegedachte waarbij de gedetineerde weer een plaats moet vinden in de samenleving. Mocht de gedetineerde ondanks zijn inspanningen niet slagen in het vinden van een woning en/of werk dan zal DJI hem hierbij helpen. Met gemeenten zullen goede afspraken worden gemaakt over de samenwerking bij het begeleiden van deelnemers aan elektronische detentie naar werk. Dit sluit aan op de afspraken die reeds met de gemeenten zijn gemaakt in het kader van het Samenwerkingsmodel VNG en het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

De leden van de D66-fractie vragen wanneer de impactanalyse over de rol en taken van de ketenpartners van de DJI klaar is. De rol en taken van de ketenpartners van de DJI zijn op belangrijke punten helder. De reclassering adviseert over de toepassing van elektronische detentie en wordt belast met begeleiding en toezicht. Het openbaar ministerie heeft eveneens een adviserende rol over de toepassing van elektronische detentie. Dat geldt ook voor de politie waar het gaat om inwinnen van informatie over woonadressen voorafgaand aan de toepassing van elektronische detentie. Daarnaast heeft de politie een rol in de opsporing van deelnemers aan elektronische detentie die zich hebben onttrokken aan de elektronische controle. De gemeenten hebben een rol in het eventueel verstrekken van een uitkering en bij het bemiddelen van uitkeringsgerechtigde deelnemers aan elektronische detentie naar werk. Zodra de impactanalyse gereed is, zal ik Tweede Kamer over de uitkomsten daarvan nader informeren.

De leden van de SP-fractie willen graag weten hoe vaak iemand gedurende de elektronische detentie op alcohol- en drugsgebruik zal worden gecontroleerd en door wie. De intensiteit van het toezicht is op maat en afhankelijk van het vooraf voor de deelnemer aan elektronische detentie getaxeerde risico. Dit geldt ook voor alcohol- en drugsgebruik. De reclassering adviseert de DJI over selectie voor elektronische detentie, de te stellen voorwaarden en de intensiteit van het toezicht. Indien het

gebruik van alcohol of drugs als een (recidive)risico wordt gezien, kan de reclassering dit aangeven in het advies. De DJI kan daarop besluiten extra voorwaarden te stellen en te controleren op gebruik.

De leden van de CDA-fractie stellen een aantal vragen over het verbod van het gebruik van alcohol en drugs in het kader van elektronische detentie. Zij vragen wat de uitzonderingen zijn op dit verbod, op welke wijze continu toezicht hierop mogelijk is en waarom de deelnemer zich wel tegoed mogen doen aan het bekijken van een vrijdagavondfilm, met de voeten omhoog en naast zich een fles frisdrank en een doos popcorn, maar niet aan het drinken van één biertje. Ten slotte vragen deze leden of de regering kan ingaan op de relatie tussen ontspanning onder voorwaarden in combinatie met de continue dreiging van huisbezoeken en -zoekingen en die eventueel gepaard gaan met actuele urinecontroles. Uitgangspunt bij de deelname aan elektronische detentie is dat de deelnemer geen alcohol en/of drugs gebruikt. De reden hiervoor is dat elektronische detentie een vorm is van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. In de penitentiaire inrichtingen wordt het gebruik van alcohol en drugs ook niet toegestaan. Kenmerkend voor elektronische detentie is weliswaar dat betrokkene niet langer in een penitentiaire inrichting verblijft, maar dat neemt niet weg dat het gebruik van alcohol en drugs een risico vormt voor het positief verlopen van de periode van elektronische detentie. In het geval van het gebruik van alcohol en drugs neemt de kans toe dat de deelnemer aan elektronische detentie zich niet houdt aan de regels en voorwaarden die op hem van toepassing zijn. Het is echter niet de bedoeling dat bij *alle* deelnemers aan elektronische detentie met grote intensiteit zal worden gecontroleerd op het gebruik van alcohol en drugs. Er is dan ook geen sprake van continue dreiging van huisbezoeken en urinecontroles, zoals deze leden dat schetsen. Op individueel niveau zal steeds moeten worden bekeken of er indicaties zijn van problematisch alcohol en/of drugsgebruik, bijvoorbeeld ook in verband met het door betrokkene gepleegde strafbare feit. In dergelijke gevallen zal naar mijn oordeel de boodschap aan betrokkene glashelder moeten zijn: het gebruik van alcohol en drugs is tijdens de periode van elektronische detentie niet aan de orde en daarop zal worden toegezien.

6. Het toezicht op de deelnemer aan elektronische detentie

De leden van de SP-fractie vragen door wie en hoe vaak onverwachte huisbezoeken zullen worden verricht. Huisbezoeken zullen worden verricht door de reclasseringswerkers en in voorkomend geval door medewerkers van de DJI. De frequentie van onverwachte huisbezoeken hangt samen met het toezichtsniveau en is tevens afhankelijk van de wijze waarop de periode van elektronische detentie verloopt. Als er signalen zijn van ontwikkelingen die een risico vormen voor het naleven van de regels en voorwaarden verbonden aan elektronische detentie, kan de frequentie van onaangekondigde huisbezoeken worden verhoogd. Hierdoor kan een bijdrage worden geleverd aan het stoppen van voornoemde ontwikkelingen.

Deze leden vragen voorts op welke wijze door een huisbezoek kan worden gecontroleerd of iemand geen delicten pleegt, zeker gelet op het feit dat veel delicten (oplichtingspraktijken, zedendelicten) vanuit huis via de computer op het internet gepleegd kunnen worden.

Hoewel een deelnemer aan elektronische detentie onder elektronisch toezicht en onder reclasseringstoezicht staat, kan daarmee niet worden uitgesloten dat de deelnemer zich schuldig maakt aan strafbare feiten, zeker niet als het gaat om strafbare feiten die vanuit huis kunnen worden gepleegd. Voor de opsporing van strafbare feiten is de politie verantwoordelijk. De politie wordt geïnformeerd over de terugkeer van een (ex-)

gedetineerde in de samenleving in geval van de toepassing van elektronische detentie. De politie houdt geen specifiek toezicht op deelnemers aan elektronische detentie, maar kan in geval van de verdenking van strafbare feiten bijvoorbeeld wel over informatie beschikken – overeenkomstig de daarover in het Wetboek van Strafvordering gestelde regels – met betrekking tot het elektronisch toezicht op betrokkene. Uit die informatie kan bijvoorbeeld blijken of de deelnemer aan elektronische detentie wel of niet aanwezig was op een plaats-delict.

Reclasseringswerkers zijn uiteraard niet met de opsporing van strafbare feiten belast, maar zij zullen aanwijzingen van strafbare feiten waar zij in het kader van het toezicht hoogte van krijgen, wel moeten melden aan de DJI.

Aan de toepassing van elektronische detentie zal de DJI zo nodig ook nader voorwaarden stellen, zoals contactverboden en locatieverboden, die kunnen bijdragen aan het verminderen van het risico van het opnieuw plegen van strafbare feiten.

Deze leden wijzen op de opmerking van de korpsleiding van de politie, die constateert dat een lid van een criminele jeugdgroep zijn criminele contacten ongestoord kan onderhouden omdat die vrienden niet beperkt zijn in hun bewegingsvrijheid. Zij vragen hoe dit kan worden voorkomen. Met deze leden deel ik de zorg die de politie heeft uitgesproken over een lid van een criminele jeugdgroep die zijn criminele contacten ongestoord zou kunnen onderhouden. In deze tijd van veel verschillende mogelijkheden van communicatie, kan dit uiteraard niet geheel worden voorkomen, maar we kunnen de mogelijkheden wel proberen te beperken. Wat wel kan helpen is dat in het kader van de toepassing van elektronische detentie betrokkene wordt verboden met bepaalde personen (*in casu* leden van een criminele jeugdgroep) contact te onderhouden. Het onderhouden van contacten met criminele «vrienden» heeft dan tot gevolg dat de elektronische detentie wordt beëindigd. Voorwaarde daarbij moet dan wel zijn dat de criminele contacten bij naam bekend zijn. Ik realiseer me hierbij dat de handhaving niet eenvoudig zal zijn. Van essentieel belang hierbij is de informatiepositie van de politie.

Met betrekking tot de positie van het slachtoffer vragen deze leden of het mogelijk is dat die plotseling weer wordt geconfronteerd met de veroordeelde dader bij het boodschappen doen. De belangen van slachtoffers en nabestaande worden door de DJI meegewogen in de beslissing of een gedetineerde wordt toegestaan deel te nemen aan elektronische detentie en vervolgens in de invulling van elektronische detentie. Zo is het mogelijk dat gedurende elektronische detentie gebiedsverbod en contactverboden wordt opgelegd met het oog op de belangen van slachtoffers.

Ook vragen zij of het slachtoffer altijd wordt geïnformeerd over het toepassen van elektronische detentie. Het slachtoffer van een ernstig delict dan wel de nabestaande(n) wordt door het Informatiepunt Detentie Verloop van het OM geïnformeerd, wanneer betrokkene met elektronische detentie gaat. Er wordt aangesloten bij de bestaande afspraken over informatievoorziening aan slachtoffers. Op dit moment gaat het om spreekrechtwaardige delicten.

De leden van de CDA-fractie plaatsen een aantal opmerkingen bij het verschil tussen elektronische detentie en het gevangenisregime. Volgens deze leden kan de continue dreiging van onaangekondigde huisbezoeken een vergaande inperking op het recht van eerbiediging van het privéleven betekenen. Deze leden vragen de regering in te gaan op een aantal concrete situaties, zoals een intiem samenzijn van de deelnemer met diens partner, waarbij toezichthouders plotseling aanbellen en binnengelaten moeten worden. De vraag is niet zozeer of huisbezoeken onaange-

kondigd moeten zijn, dat lijkt voornoemde leden noodzakelijk voor een effectief en realistisch toezicht, maar eerder hoe de regering de genoemde spanningsboog ziet tussen het gevangenisregime en de beperkte vorm van vrijheid die aan de deelnemer van het elektronisch toezicht wordt verschaft.

De spanningsboog met betrekking tot de deelname aan elektronische detentie zie ik. In zekere zin is dit ook de bedoeling. Met dit wetsvoorstel wil het kabinet af van de vrijblijvendheid die de detentiefasering nu nog kenmerkt. Door de toepassing van elektronische detentie wordt de gedetineerde toegestaan in de vrije maatschappij te verkeren. Daar mag wel wat tegenover staan. Van de deelnemer aan elektronische detentie wordt eigen inzet en het nemen van verantwoordelijkheid verwacht en bovendien staat hij onder elektronisch toezicht en onder reclasseringstoezicht. Van een continue dreiging van onaangekondigde huisbezoeken is echter geen sprake. Het is niet uit te sluiten dat een onaangekondigd huisbezoek plaatsvindt op het moment van een intiem samenzijn van de deelnemer met diens partner. De deelnemer aan elektronische detentie heeft dan niet de vrijheid – die gewone burgers wel hebben – om de deur niet open te doen. Dat vloeit nu eenmaal voort uit het vrijheidsbeperkende karakter van elektronische detentie.

De leden van de SP-fractie vinden het goed dat het een voorwaarde voor elektronische detentie is dat huisgenoten daarmee in moeten stemmen. Zij vragen of de toestemming kan worden ingetrokken, bijvoorbeeld als er ruzie ontstaat tijdens de elektronische detentie.

Een enkele ruzie tussen huisgenoten is onvoldoende om de elektronische detentie te beëindigen. Als een huisgenoot zich meldt bij degene die met de uitvoering van elektronische detentie is belast, met het verzoek om de elektronische detentie te beëindigen, dan zal daarover het gesprek worden aangegaan. Als de huisgenoot volhardt in zijn verzoek, dan zal de elektronische detentie worden beëindigd. Uit de praktijkervaringen die in het verleden met elektronische detentie zijn opgedaan, is overigens niet gebleken dat het intrekken van de toestemming tijdens de periode van elektronische detentie (vaak) voorkomt.

De leden van de SP-fractie vragen met welk uitvalpercentage (niet geslaagde elektronische detentie) rekening wordt gehouden en waar dit op is gebaseerd. De doelgroep voor elektronische detentie bestaat voor meer dan 50% uit gedetineerden die thans in aanmerking komen voor een penitentiair programma. In 2012 werd 12% van de deelnemers aan een penitentiair programma teruggeplaatst naar een penitentiaire inrichting, omdat zij zich niet hielden aan de voorwaarden. In het kader van elektronische detentie wordt met een zelfde percentage uitval rekening gehouden.

De leden van de CDA-fractie vinden het een goede zaak dat huisgenoten op het verblijfadres van de veroordeelde schriftelijk dienen in te stemmen met de elektronische detentie, maar achten dit echter niet geheel gevrijwaard van complicaties. Zij vragen in dit verband nader te definiëren wat wordt verstaan onder huisgenoten en wat er gebeurt als één of meerdere huisgenoten geen toestemming verlenen. Bij de beschrijving in de memorie van toelichting stond met name de situatie voor ogen van een gezin waarin meerdere gezinsleden in een gemeenschappelijke woning verblijven. Deze leden wijzen er echter terecht op dat ook kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een studentenwoning, waarin iedere huisgenoot afzonderlijk zijn eigen verblijf heeft en alleen de gemeenschappelijke ruimtes worden gedeeld. Deze leden vragen of het in het belang van de veiligheid en privacy van de huisgenoten niet wenselijk zou zijn dat iedere huisgenoot dient in te stemmen en als dat niet het geval is, geen plaatsing op het betreffende verblijfadres mogelijk is. Het door deze

leden geformuleerde uitgangspunt onderschrijf ik. Hoewel er bij het wonen in een studentenhuis zeker sprake is van een vorm van samenwonen, bestaat er tussen de huisgenoten een andersoortige relatie dan in een gezinssituatie het geval is. Het vragen van instemming van alle huisgenoten kan in een dergelijke situatie alleen al vanwege het aantal huisgenoten problematisch zijn. Met deze leden ben ik het eens dat het niet wenselijk is dat de beslissing over deelname aan elektronische detentie wordt besloten op basis van een meerderheid van instemmende huisgenoten.

De vraag van deze leden wat er gebeurt als de verblijfplaats een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang is, beantwoord ik als volgt. Het uitgangspunt dat van alle huisgenoten instemming wordt gevraagd, gaat naar mijn oordeel niet zonder meer op in deze situatie. Het gaat immers om een instellingen waar personen op basis van een justitiële titel verblijven en het verblijf van tijdelijke aard is. Dat maakt het moeilijk te vergelijken met het verblijf in de eigen woning met een partner en/of een aantal gezinsleden. De plaatsing in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang is zal uiteraard volgens de daarvoor geldende regels en procedures dienen te geschieden. De directie en/of raad van bestuur zijn daarmee betrokken, ook in het geval dat de plaatsing gecombineerd wordt met de toepassing van elektronische detentie. Ook vragen deze leden welke grens de regering beoogt met de afbakening van meerderjarige huisgenoten. Met meerderjarigheid wordt bedoeld op meerderjarigheid volgens de wet. Op grond van artikel 233 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zijn minderjarigen zij, die de ouderdom van achttien jaren niet hebben bereikt en niet gehuwd of geregistreerd zijn dan wel gehuwd of geregistreerd zijn geweest of meerderjarig zijn verklaard.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de huisgenoten van de deelnemers worden voorgelicht over wat de elektronische detentie voor hen betekent. Voorafgaande aan het toekennen van elektronische detentie vindt een huisbezoek plaats door de reclassering. Dit huisbezoek heeft enerzijds tot doel om vast te stellen of er sprake is van een passende woon- of verblijfplaats. Daarnaast zal tijdens dit bezoek voorlichting worden gegeven aan de huisgenoten over elektronische detentie. Het gaat hierbij om een toelichting op verschillende aspecten, zoals de plaatsing en het gebruik van de elektronische controlemiddelen, de verplichting dat iemand gedurende een vooraf vastgelegde periode thuis dient te blijven, de wijze waarop controle wordt uitgeoefend, het toezicht door de reclassering, de mogelijkheid van huisbezoeken, etc. Ook zal worden duidelijk gemaakt wat de consequenties zijn voor de huisgenoten zelf.

Ten slotte vragen leden van de CDA-fractie in hoeverre deelnemers invloed hebben op de controle en toezichtmogelijkheden tijdens elektronische detentie en of huisgenoten bepaalde voorwaarden voor hun instemming kunnen vastleggen die voor hen essentieel zijn om bijvoorbeeld toekomstige huisbezoeken te tolereren. Deze leden kunnen zich voorstellen dat huisgenoten zouden willen verzekeren dat bij huisbezoeken geen andere kamers worden bezocht dan die van de betreffende deelnemer en gemeenschappelijke ruimtes. Met redelijke verzoeken van huisgenoten kan rekening worden gehouden, maar het kan niet zo zijn dat de deelnemer aan elektronische detentie en zijn huisgenoten de aard en intensiteit van het toezicht bepalen. Ik hecht er in dit verband overigens aan te benadrukken dat toezichthouders niet kunnen afdwingen dat zij worden toegelaten tot alle ruimtes van de woning. Eenmaal toegelaten tot de woning is er voor de toezichthouders ook geen bevoegdheid tot huiszoeking. In de bestaande praktijk waarbij sprake is van huisbezoeken, zoals in geval van het penitentiair programma en reclasseringstoezicht op

de naleving van justitiële voorwaarden, is niet gebleken dat aan een dergelijke bevoegdheid behoefte bestaat. Het kan natuurlijk voorkomen dat er tijdens een huisbezoek aanwijzingen zijn van strafbare feiten. De toezichthouders kunnen dan aan de deelnemer aan elektronische detentie vragen of zij verder mogen kijken. De deelnemer aan elektronische detentie mag dit weigeren, maar als hij dat doet, kan dit ertoe leiden dat de elektronische detentie wordt beëindigd. In ieder geval zal een melding van mogelijke strafbare feiten worden gemaakt aan de politie die nader onderzoek kan doen. Het moge duidelijk zijn dat als de politie inderdaad constateert dat er sprake is van strafbare feiten, de deelname aan elektronische detentie onmiddellijk wordt beëindigd en betrokkene weer zal worden ingesloten in een penitentiaire inrichting.

7. Beëindiging van elektronische detentie en insluiting in de gevangenis

De leden van de SP-fractie vragen hoe ernstig de overtreding moet zijn om de elektronische detentie te beëindigen. Zij vragen of na een eerste overtreding de elektronische detentie wordt beëindigd of dat eerst een waarschuwing kan volgen. Het beoordelen van de ernst van de overtreding laat ik over aan de professionaliteit van de toezichthouders van reclassering en de DJI. In de Penitentiaire maatregel zullen nadere regels worden gegeven over het melden van overtredingen door de reclassering. De DJI en de reclassering kunnen deze regels verder uitwerken in werkafspraken. Hierboven gaf ik al aan dat in geval van minder ernstige overtredingen kan worden overwogen om te volstaan met een waarschuwing. In andere gevallen uiteraard niet. Tegen de beslissing van de DJI om de elektronische detentie te beëindigen staat beroep open bij de beroepscommissie van de RSJ.

De vragen van deze leden over de met elektronische detentie beoogde bezuiniging in relatie tot het punitieve karakter van de vrijheidsstraf en hoe het wetsvoorstel moet worden gezien in het licht van de uitwerking van het Masterplan zijn aan het begin van deze nota beantwoord.

8. Gevolgen voor de capaciteit en financiën

De leden van de SP-fractie vragen met welk bedrag in het budget rekening is gehouden met de mogelijkheid van reclasseringsinzet op het gebied van toezicht en gedragsinterventies. De leden van de CDA-fractie vragen wat het totale budget is dat voor de inzet van elektronische detentie beschikbaar is en wat daarvan het aandeel voor de reclasseringsinzet is. Ook vragen zij wanneer de nadere kostenraming naar aanleiding van de nadere verkenning van de verwachte samenstelling van de doelgroepen voor elektronische detentie bekend zal zijn.

Het totale budget dat beschikbaar is voor de inzet van elektronische detentie bedraagt € 14,8 mln. in 2014 (incl. de penitentiaire programma's tot aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel), oplopend tot € 22,5 mln. structureel vanaf 2016 (ontwerpbegroting Veiligheid en Justitie 2014, 33 750 VI, nr. 2, blz. 97). Zoals is aangegeven in de beantwoording van de schriftelijke vragen van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer over de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014, is in de kostprijs voor elektronische detentie rekening gehouden met kosten voor toezicht en controle maar dient over de precieze inrichting van toezicht en controle nog besluitvorming plaats te vinden. Dat geldt ook voor andere onderdelen van elektronische detentie, zoals de inzet van gedragsinterventies. Voor gedragsinterventies is geen apart bedrag ingeboekt. Op basis van de nadere uitwerking van het elektronische detentie-

werkproces, waaronder de taakverdeling tussen de reclasseringsorganisaties en de Dienst Justitiële Inrichtingen, zal worden bepaald welke middelen aan de reclassering zullen worden toegekend. Daarbij wordt vanzelfsprekend ook rekenschap gegeven van de middelen die nu in het budgettaire kader van de reclassering beschikbaar zijn ten behoeve van penitentiaire programma's, omdat deze programma's onder de nieuwe wetgeving zullen worden omgevormd tot elektronische-detentieplaatsen.

De leden van de SP-fractie vragen wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor de politie. Zij vragen welke taak de politie heeft als het gaat om elektronische detentie en wat dit voor taakverzwaring en kosten met zich meebrengt.

Voor de taken van de politie bij elektronische detentie wordt aangesloten bij de huidige taken in geval van gedetineerden met vrijheden. Zo heeft de politie een adviserende rol met betrekking tot de geschiktheid van het verblijfadres van een gedetineerde. In geval van een onttrekking kan een arrestatiebevel worden uitgevaardigd en zal de politie betrokkene opsporen.

Met betrekking tot het toezicht zal informatie over de deelnemer aan elektronische detentie tijdig aan de politie ter beschikking worden gesteld op basis waarvan de politie in individuele gevallen kan besluiten een actieve rol op zich te nemen. De politie voert thans een onderzoek uit naar de gevolgen van de invoering van elektronische detentie voor haar organisatie. De resultaten worden in februari 2014 verwacht.

Tenslotte vragen deze leden of er een evaluatie zal worden verricht van de ervaringen met de voorgestelde vormen van elektronische detentie. Mijn voornemen bestaat om de toepassing van elektronische detentie in de praktijk nauwgezet te volgen en vervolgens te evalueren.

De leden van de D66-fractie vragen op grond van welk onderzoek de regering meent dat ongeveer 800 plaatsen voor elektronische detentie kunnen worden gerealiseerd vanaf 2015 waarmee een structurele besparing van ongeveer 16 miljoen euro op jaarbasis gerealiseerd moet worden.

De DJI heeft op grond van de objectieve criteria om in aanmerking te komen voor elektronische detentie zoals opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, en de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie in het gevangeniswezen op een representatief peilmoment, de maximale doelgroep voor elektronische detentie bepaald. De omvang hiervan was ruim 1.200 plaatsen op dagbasis. Dit betekent een marge tussen de maximale bruto doelgroep en het netto te realiseren aantal plaatsen voor elektronische detentie van 35%. Deze marge wordt voldoende geacht om de uitval op te vangen zowel als gevolg van subjectieve criteria bij de selectie (bijv. gedrag tijdens detentie of het ontbreken van een aanvaardbaar woonadres), als in geval van mislukking van elektronische detentie waarbij terugplaatsing naar een penitentiaire inrichting plaatsvindt.

Het besparingsbedrag van € 16 miljoen is gebaseerd op de verschillen in dagprijs tussen reguliere intramurale sanctiecapaciteit en de gemiddelde dagprijs voor een elektronische-detentieplaats, vermenigvuldigd met 365 (dagen per jaar) en 800 (het totaal aantal te realiseren plaatsen). Een en ander is opgenomen in de ontwerpbegroting Veiligheid en Justitie 2014 (Kamerstuk 33 750 VI, nr. 2, blz. 97).

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag nader inzicht in de kostenraming aan de hand van de verwachte samenstelling van de doelgroepen. Zij vragen wanneer hier meer over bekend is en of er dan ook meer duidelijkheid is in hoeverre de verwachte uitgaven voor uitkeringen en toeslagen ook reëel zijn.

De nadere verkenning van de verwachte samenstelling van de doelgroepen voor elektronische detentie zal een indicatie geven van de thuissituatie van de mogelijke elektronische detentie-deelnemers, qua gezinssamenstelling en uitkeringsafhankelijkheid. Op basis hiervan kan een nadere raming van de kosten plaatsvinden. Aan deze nadere verkenning van de doelgroepen wordt nog gewerkt. In de memorie van toelichting heb ik aangegeven dat de uitkeringslasten op basis van historische gegevens, in overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, worden geschat op een bedrag van € 3,2 miljoen voor gemeenten, UWV en SVB.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

De leden van de SP-fractie vragen een nadere toelichting op de voorgestelde wijziging van het begrip «goed gedrag». De voorgestelde wijziging hangt samen met de invoering van het systeem van «promoveren» en «degraderen» dat DJI heeft ontwikkeld. In dat systeem is sprake van een breed spectrum van goed en verkeerd gedrag. De bestaande omschrijving van het begrip «goed gedrag» doet daar geen recht aan. Voorts voorziet dit wetsvoorstel in de afschaffing van het recht op deelname aan penitentiaire arbeid. De thans nog in de omschrijving van goed gedrag opgenomen verwijzing naar dat recht kan daarom niet worden gehandhaafd.

Onderdeel C

De leden van de SP-fractie vragen, onder verwijzing naar de memorie van toelichting die spreekt over een zesde lid bij het nieuwe artikel 4, of dit zesde lid is weggefallen in het wetsvoorstel. Dat is niet het geval. Abusievelijk wordt gesproken over een zesde lid; bedoeld is het vijfde lid. De grondslag voor een (eventuele) ministeriële regeling wordt gegeven doordat in het vijfde lid is bepaald dat nadere regels over de toepassing van elektronische detentie niet alleen *bij*, maar ook *krachtens* algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld.

Onderdeel E

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering nog eens toe te lichten waarom de (z)bbi's gesloten dienen te worden. Deze (z)bbi's zijn immers goedkoper dan de streng beveiligde inrichtingen en leveren betere prestaties op het gebied van de beperking van de recidive. Deze leden constateren dat ook de regering vindt dat er behoefte blijft bestaan aan afdelingen of inrichtingen met een lager beveiligingsniveau. Tevens vragen deze leden wat het nieuwe beveiligingsniveau «minder beveiligd» precies gaat inhouden.

Het besluit de (z)bbi's te sluiten vloeit voort uit het voornemen het regimesgebonden verlot in het kader van de detentiefasering af te schaffen. Aan het onderscheid tussen een zeer beperkt en een beperkt beveiligingsniveau is diensgevolge geen behoefte meer. In de plaats daarvan stelt de regering voor een beveiligingsniveau «minder beperkt» in te voeren. Dit past in het streven binnen detentie te komen tot een beveiligingsniveau op maat als logisch gevolg van de invoering van de persoonsgerichte aanpak.

Voor wat betreft de prestaties op het gebied van recidivevermindering zij opgemerkt dat de doelgroep van de huidige (z)bbi's tot de toekomstige doelgroep van elektronische detentie behoren, evenals de deelnemers aan

de huidige penitentiaire programma's. Er is geen reden om op voorhand aan te nemen dat deze categorieën delinquenten door deelname aan elektronische detentie meer zouden gaan recidiveren. Het concept van «minder beveiligd» is nog in ontwikkeling. Het gaat hierbij om een integrale benadering van de beveiliging, die niet alleen bestaat uit gebouwelijke voorzieningen, maar ook kan bestaan uit minder toezicht en meer zelfredzaamheid van gedetineerden. Minder beveiligd zal bijvoorbeeld worden vorm gegeven door gedetineerden herkenbaar te maken met een pasje, waarmee hen meer bewegingsvrijheid wordt gegeven binnen de inrichting. Bij justitiële jeugdinrichtingen en in de TBS is hier al ervaring mee opgedaan.

Voornoemde leden vragen de regering tevens te reageren op hun constatering dat vanuit de (z)bbi's zorgvuldig netwerken zijn opgebouwd met werkgevers die bereid zijn om ex-gedetineerden een (werk)plek te bieden. In plaats hiervan komt nu een systeem waarbij iemand toch, ook al is het met elektronische detentie, plotseling vanuit een gesloten setting terug de samenleving in komt. Deze leden vragen of de geleidelijke weg van de (z)bbi's niet veel verstandiger is.

Bij de inrichting van elektronische detentie zal gebruik worden gemaakt van de netwerken met werkgevers die vanuit de (z)bbi's zijn opgebouwd. Ook de expertise die is opgebouwd door de DJI-medewerkers bij de Penitentiaire Trajectencentra, die thans zorg dragen voor de penitentiaire programma's, zal niet verloren gaan. Het kabinet deelt de mening van de leden van de SP-fractie niet dat een gedetineerde «plotseling vanuit een gesloten setting terug de samenleving in komt». De selectie van gedetineerden die in aanmerking komen voor elektronische detentie geschiedt bijzonder zorgvuldig. Er vindt een risico-inschatting plaats door de reclassering en door DJI moet vastgesteld zijn dat de gedetineerde «groen gedrag» vertoont, op basis waarvan betrokkene gepromoveerd is naar het plusprogramma. Mede gelet op alle voorwaarden waaraan de gedetineerde moet voldoen om in aanmerking te komen voor elektronische detentie, is er naar de mening van het kabinet geen sprake van een onverantwoord risico om een gedetineerde niet gefaseerd naar buiten te laten gaan.

Onderdeel F

De leden van de SP-fractie vragen of niet de rechter in plaats van de DJI zou moeten beslissen over het toepassen en beëindigen van de elektronische detentie.

In het Nederlandse recht is de administratie verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Uit de keuze om elektronische detentie in te voeren als modaliteit van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen vloeit voort dat beslissingen over de toepassing van elektronische detentie worden genomen door de DJI, namens de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Op dit punt is er geen verschil met de besluitvorming omtrent de deelname aan het thans nog bestaande penitentiair programma.

Beslissingen over het toepassen en beëindigen van de elektronische detentie.

kunnen uiteraard wel door de penitentiaire rechter worden getoetst.

Onderdeel K

De leden van de SP-fractie vragen wat «goed gedrag» inhoudt. Binnen het kader van het systeem van «promoveren» en «degraderen» is sprake van een breed spectrum van goed en verkeerd gedrag. Goed gedrag bestaat uit:

- meewerken op de afdeling (uitvoeren dagprogramma, naleven regels, opvolgen aanwijzingen personeel, geen handel in verdovende middelen),
- het omgaan met spanning en conflicten (spanningen en frustraties uiten in gesprek, gedragalternatieven zoeken of daarvoor openstaan, conflicten bespreekbaar maken en oplossen),
- sociaal functioneren (open, eerlijk en betrouwbaar naar andere gedetineerden, contact maken met andere gedetineerden, meedoen in de groep, beleefd zijn, correct gedrag vertonen in de bezoekzaal, aanspreekbaar en corrigeerbaar zijn op gedrag),
- omgaan met hygiëne, zorg en begeleiding (lichaam schoonhouden, cel schoonhouden, kleding schoonhouden, een regelmatig dag/nachtritme hebben, gebruik maken van de aangeboden zorg/begeleiding),
- geen middelengebruik (geen middelengebruik, behalve op doktersvoorschrift, motivatie om te stoppen met middelengebruik), en
- meewerken aan re-integratie (meewerken aan screening, diagnostiek en intakes, meewerken aan opstellen en uitvoeren van detentie- en re-integratie, maken van huiswerk wanneer gevraagd, bereidheid om te stoppen met criminaliteit, bereidheid om na veroordeling mee te werken aan herstelgerichte detentie (al dan niet met slachtoffers), bereid zijn tot betaling openstaande boetes/vorderingen).

Bij verkeerd/ongewenst gedrag moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het structureel niet naleven van de huisregels, vernieling, fysieke agressie tegen gedetineerden en/of personeel, ernstige bedreiging van gedetineerden en/of personeel, wapenbezit, asociaal gedrag (geen rekening houden met andere mensen), bezit/gebruik/handel (hard)drugs, inclusief alcohol en niet-voorgeschreven medicijnen, weigeren of manipuleren urinecontrole, (poging tot) vluchten, meewerken aan vluchtpoging van andere gedetineerden, bezit mobiele telefoon, weigeren visitatie, willens en wetens veroorzaken van stank en vervuiling, openlijk kiezen voor criminaliteit en bijbehorend gedrag.

Door de toepassing van het systeem van «promoveren» en «degraderen» kan op een gestandaardiseerde wijze goed gedrag worden beloond en verkeerd gedrag worden gecorrigeerd. Hierbij wordt rekening gehouden met eventuele beperkingen van de gedetineerde. Zo nodig, wordt extra begeleiding en ondersteuning aangeboden. Een en ander krijgt zijn weerslag in het persoonlijke detentie- en re-integratieplan van de gedetineerde. Hoewel enige subjectiviteit onvermijdelijk is bij de beoordeling van gedrag door het DJI-personeel, is op deze wijze verzekerd dat willekeur, in termen van persoonlijke voorkeuren van penitentiaire inrichtingswerkers, geen rol van betekenis kan spelen.

Onderdeel L

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheden om gedetineerden standaard veertig uur per werk te laten werken waardoor zij een spaartegoed op kunnen bouwen voor de periode na detentie. Tevens willen voornoemde leden graag dat het werk van de gedetineerden voor de overheid daadwerkelijk iets oplevert. De leden van de SP-fractie vernemen graag hoe de nieuwe Loonregeling gedetineerden er uit komt te zien.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat het niet zo kan zijn dat werk in detentie de samenleving alleen maar geld kost. Dat is ook niet het geval. Arbeid in detentie is de laatste jaren onderwerp geweest van een ambitieuze aanpak (zie mijn brief van 16 april 2012, Kamerstuk 24 587, nr. 464). Als uitgangspunt is gekozen dat arbeid idealiter niet meer mag kosten dan verblijf op cel. Dit uitgangspunt is het afgelopen jaar in pilots getoetst en haalbaar gebleken. Realisatie ligt onder handbereik, zeker met de aanpassingen van artikel 47 van de Penitentiaire beginselenwet, die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Zoals reeds uiteengezet in de memorie van toelichting, vormt het werken tijdens detentie een belangrijk onderdeel van een zinvolle dagbesteding en vergroot het de kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Een veertigurige werkweek voor gedetineerden, is waar mogelijk het uitgangspunt. In de praktijk is dit binnen een penitentiaire inrichting niet haalbaar in verband met de tijd die binnen het dagprogramma aan andere (wettelijke) activiteiten moet worden besteed. Ervaring met «werk als voorrecht» moet leren welk percentage gedetineerden straks langer dan 20 uur kan gaan werken. Eventuele kosten van verruiming van de dagprogrammatijden ten behoeve van intramurale arbeid zijn in elk geval groter dan de te behalen opbrengst in verband met de personele inzet op het terrein van beveiliging en bejegening, mede omdat dan inzet zal moeten worden gepleegd op de (dure) avond en/of weekenduren. De Loonregeling gedetineerden zal worden aangepast op basis van het principe van loon naar werken. De aanpassing van de regeling is inmiddels in overleg met het veld voorbereid. De nieuwe regeling sluit meer aan bij de sociale wetgeving in de samenleving ten aanzien van eigen verantwoordelijkheid, legt meer nadruk op beloning van daadwerkelijk verrichte arbeid en introduceert de mogelijkheid van stukloon. In ieder geval zal het eigen geld waarover gedetineerden in de inrichting kunnen beschikken en dat niet door middel van arbeid is verdiend, vergaand worden ingeperkt. Ook hiervan gaat een stimulans uit om de aangeboden arbeid te verrichten. Anders beschikken deze gedetineerden niet over geldmiddelen voor inkopen in de inrichtingswinkel. Openstaande geldmiddelen op de rekening-courant zullen op het moment van aanvang van de elektronische detentie dan wel aan het einde van de detentie, aan de gedetineerde ter beschikking worden gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het systeem gaat afschaffen waarin een gedetineerde die zich aanmeldt voor werk, al in aanmerking komt voor de dagvergoeding, ook als er helemaal geen werk wordt verricht. Tevens vragen deze leden of de regering ook voorziet dat het realiseren van de voornemens op het gebied van werk meer betrokkenheid en samenwerking met het bedrijfsleven inhoudt zodat het werk op een commerciële in plaats van een ambtelijke manier wordt aangestuurd. De nadruk bij de aanpassing van de Loonregeling gedetineerden komt te liggen op de beloning van de arbeidsprestatie. Omdat de directeur geen resultaatverplichting meer heeft, vervalt ook de verplichting tot vergoeding als een gedetineerde op een wachtlijst staat, of als er geen werk beschikbaar is. Samenwerking met het bedrijfsleven krijgt thans in verschillende penitentiaire inrichtingen vorm. Steeds meer klanten richten zelf een werkzaal in met machines, grondstoffen en soms zelfs een medewerker of instructeur. De gevangenis levert dan alleen nog de werkrachten. Wat betreft de aansturing van de arbeid is nadrukkelijk gekozen voor een focus op financieel resultaat en een opbrengst die alle kosten van de productie dekt, hetgeen ook een opdracht is in het kader van de Wet markt en overheid, waar de DJI aan moet voldoen.

Deze leden vragen tevens of de arbeidsplicht wel blijft bestaan maar dat gedifferentieerd wordt naar de aard van de werkzaamheden en denken daarbij aan een systeem waarbij een betere inzet leidt tot het mogen doen van interessanter werk. Ook het kabinet ziet arbeid tijdens detentie als een belangrijk onderdeel van een zinvolle dagbesteding. Arbeid vergroot de kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij na detentie. In beginsel zal iedere gedetineerde in de gelegenheid worden gesteld deel te nemen aan de in de inrichting beschikbare arbeid, mits er voldoende arbeid voor handen is. Met het nieuwe systeem van promoveren en degraderen wordt een gedifferentieerd systeem van arbeid ingevoerd: medewerkers die zijn gepromoveerd krijgen in het nieuwe systeem meer gekwalificeerde (vak)arbeid van een hoger niveau of arbeid met meer

vrijheden aangeboden. Bij meer gekwalificeerde (vak)arbeid moet worden gedacht aan arbeidsactiviteiten gericht op re-integratie, bijvoorbeeld schilderwerk, groenvoorziening, lassen, en werkzaamheden waarbij grote nauwkeurigheid of hygiëne vereist zijn.

In het systeem van arbeid zijn voldoende positieve prikkels (loon naar werken, verblijf buiten de cel, scholing, de mogelijkheid te promoveren naar meer uitdagend werk, toegang tot elektronische detentie) en negatieve prikkels (verblijf op cel, geen beschikking over eigen geldmiddelen, ontzegging van arbeid vanwege onvoldoende inzet) ingebouwd om ook weigerachtige gedetineerden te prikkelen de hun aangeboden arbeid te verrichten. Daarmee is de verwachting dat de groep gedetineerden die uiteindelijk arbeid weigert, kleiner zal blijken te zijn. dan de groep die nu niet wil werken of op de arbeid nauwelijks presteren.

De leden van de SP-fractie hebben kritische vragen over het afschaffen van het recht op arbeid. Wat deze leden betreft, blijven alle gedetineerden werken. Het opdoen van een dagritme, en het aanleren van bepaalde vaardigheden, is voor alle gedetineerden belangrijk. Tevens vragen deze leden of niet eerst geëxperimenteerd moet worden met het afschaffen van het recht op arbeid. Ook na het afschaffen van het recht op arbeid, zal arbeid nog steeds een belangrijk deel uitmaken van het dagprogramma. Inderdaad zijn het opdoen van dagritme en het aanleren van bepaalde vaardigheden voor alle gedetineerden belangrijk. Centraal staat echter de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde die het besef moet hebben van het belang van arbeid. Gedetineerden die dit besef niet hebben of de arbeid voortdurend verstoren, zullen voor een kortere of langere tijd worden uitgesloten van arbeid met alle gevolgen van dien voor onder meer hun financiële positie.

Naar het oordeel van het kabinet is het niet noodzakelijk om eerst te experimenteren met de nieuwe beleidswijziging. Ervaringen in de omringende landen laten zien dat arbeid vooral aantrekkelijk wordt, als het verdiend moet worden en het alternatief onaantrekkelijk is (geen geld, geen activiteiten). Ik verwijs kortheidshalve hetgeen ik over de modernisering van de penitentiair arbeid heb opgemerkt in mijn brieven van 8 november 2011 (Kamerstuk 29 270, nr. 61) en 16 april 2012 (Kamerstuk 24 587, nr. 464).

De leden van de SP-fractie vinden het een goed uitgangspunt dat gedetineerden bij voldoende inzet kunnen promoveren naar (vak)arbeid van een hoger niveau, maar vragen zich af wat dit uitgangspunt in de praktijk gaat inhouden. Er is veel arbeid in een inrichting die nu wordt uitbesteed aan externe bedrijven, zoals schilderwerk, groenvoorziening, catering, winkel. Deze arbeid kan door gedetineerden worden uitgevoerd tegen lagere kosten. Hiermee worden twee doelen gediend: gedetineerden krijgen meer verantwoordelijkheden die passen bij het plusprogramma en ook bij elektronische detentie, en de inrichting bespaart kosten. Deze kostenbesparende arbeid moet de komende jaren niet alleen geld opleveren, maar ook relevante leerplekken voor gedetineerden. Er wordt thans ook een forse kwaliteitsslag gemaakt op de werkzalen, die kan leiden tot meer interessant werk, indien klanten kan worden gegarandeerd dat het werk tijdig en volgens de afgesproken kwaliteitsspecificaties afgeleverd wordt. Hiermee zijn reeds goede ervaringen opgedaan. Zeker in de machinale arbeid (hout, metaal, textiel) zijn er gedetineerden, die gemotiveerd zijn en zich willen inzetten voor een vakopleiding. Deze ontwikkeling vormt de basis voor de ambitie van de DJI om producten te willen leveren aan de rijksoverheid in het kader van inbesteding, zoals bedden, matrassen, linnengoed, meubilair, etc.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de selectie plaatsvindt in geval er meer gegadigden dan arbeidsplaatsen beschikbaar zijn en of «niet-geselecteerden» bezwaar/beroep kunnen aantekenen. De huidige praktijk is dat ca. 70% van het totale aantal gedetineerden in een penitentiaire inrichting, waar dit mogelijk is, daadwerkelijk arbeid verricht. De overige 30% zijn gedetineerden die of net binnen zijn en de selectie nog moeten ondergaan, ziek zijn, weigerachtig of een straf opgelegd hebben gekregen waardoor zij geen arbeid kunnen verrichten. Er is nagenoeg geen tekort aan arbeidsplaatsen. Indien dit wel het geval is, wordt een wachtlijst aangelegd. Bij een volgend tekort komen zij die bovenaan op de wachtlijst staan, het eerst in aanmerking voor arbeid. Het niet aanbieden van arbeid is een besluit van de directeur waartegen ingevolge artikel 60 van de Penitentiaire beginselenwet beroep openstaat bij de beklagcommissie. Tegen een uitspraak van de beklagcommissie kunnen partijen beroep instellen bij de Raad voor de straftoepassing en jeugdbescherming op grond van artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet.

Artikel II

Onderdeel A

De leden van de SP-fractie vragen hoe in de praktijk wordt beoordeeld of er reden is voor uitstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling als de veroordeelde onvoldoende heeft doen blijken van zijn geschiktheid tot terugkeer in de samenleving en hoe daarbij willekeur wordt voorkomen. De geschiktheid tot terugkeer in de samenleving wordt beoordeeld op basis van het gehele detentieverloop aan de hand van het penitentiaal dossier van de gedetineerde. In de dadergerichte aanpak staat de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde voorop. Van een gedetineerde wordt eigen inzet verwacht voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Bij een dergelijke inzet moet worden gedacht aan het nakomen van afspraken door de gedetineerde, de eventuele medewerking aan een TR-traject (Terugdringen Recidive), zijn inzet bij de arbeid, het getoonde initiatief en het inzicht in het eigen delictgedrag. Hierboven gaf ik al aan dat door de toepassing van het systeem van «promoveren» en «degraderen» op een gestandaardiseerde wijze goed gedrag kan worden beloond en verkeerd gedrag kan worden gecorrigeerd. Een en ander krijgt zijn weerslag in het persoonlijke detentie- en re-integratieplan van de gedetineerde. Op deze wijze is verzekerd dat willekeur, in termen van persoonlijke voorkeuren van penitentiaire inrichtingswerkers, geen rol van betekenis kan spelen.

In een verdere waarborg tegen willekeur is voorzien doordat de rechter beslist over het uitstellen of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15d, lid 4, Sr). De rechter zal moeten toetsen of de vordering tot uit- of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling voldoende objectief is onderbouwd om dit uit- of afstel te rechtvaardigen.

Artikel III

De leden van de D66-fractie vragen of de elektronische detentie beperkt is tot nieuwe gedetineerden die vanaf inwerkingtreding van dit voorstel instromen of dat deze maatregel ook zal gelden voor gedetineerden die nu reeds gedetineerd zijn en na inwerkingtreding van deze maatregel de eindfase van hun detentie naderen. De elektronische detentie zal worden toegepast op *alle* gedetineerden die aan de gestelde criteria voldoen en

geschikt zijn voor deelname aan elektronische detentie. De toepassing van elektronische detentie is derhalve *niet* beperkt tot gedetineerden die vanaf de inwerkingtreding van dit voorstel instromen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven