

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**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 25 juni 2014

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig 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, is een aantal vragen tezamen beantwoord.

#### **1. Inleiding**

Het doet mij deugd dat de leden van de VVD-fractie een sterker appel op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, diens gedrag en motivatie op zichzelf een goede zaak achten en dat de leden van de PvdA-fractie de inzet van de regering steunen om de elektronische detentie zo veel mogelijk te combineren met activiteiten gericht op gedragsverandering en zo bij te dragen aan het voorkómen van recidive. Ik constateer dat de leden van de D66-fractie nog niet overtuigd zijn van de noodzaak om de bestaande wijze van detentiefasering af te schaffen, maar dat zij wel het belang onderschrijven van een goede voorbereiding van gedetineerden op de gecontroleerde terugkeer in de samenleving. De twijfel en zorgen die de leden van de fracties van het CDA, GroenLinks, de ChristenUnie en de SGP uiten met betrekking tot het wetsvoorstel kan ik goed plaatsen. Ik zal ook niet ontkennen dat met de invoering van elektronische detentie een bezuiniging moet worden behaald. Het verblijf buiten de gevangenis met elektronische detentie kost aanzienlijk minder dan reguliere detentie. Gelet op deze taakstelling, stond en sta ik derhalve voor de uitdaging om elektronische detentie op een verantwoorde wijze in het kabinetsbeleid op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen te integreren. Dat heb ik gedaan met het Masterplan DJI 2013–2018 (Kamerstuk 24 587, nr. 535) en het onderhavige wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel betekent geen breuk met het 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. Het wetsvoorstel bouwt voort op de weg die in de brief van 8 november 2011 betreffende mijn visie op detentiefasering (Kamerstuk 29 270, nr. 61) is geschetst, maar gaat een stap verder. Het kabinet is van mening dat het principiële onjuist is dat er een welhaast automatische koppeling is tussen het regime waarin een gedetineerde is geplaatst en het verlot waar hij aanspraak op kan maken. De huidige vormen van verlot 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 spelen. Het kabinet wil daarom de *algemeen geldende detentiefasering* afschaffen. 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.

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 verlot en penitentiare programma's) staan gedetineerden tijdens elektronische detentie altijd onder elektronisch toezicht. Bovendien vindt 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 regimesgebonden verlot, gekoppeld aan de plaatsing in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting, en deelname aan penitentiare programma's, ben ik van oordeel dat met de invoering van het systeem waarin op een gestandaardiseerde wijze goed gedrag kan worden beloond en verkeerd gedrag kan worden gecorrigeerd («promoveren en degraderen») en met de invoering van elektronische detentie aan het vrijblijvende karakter van de detentiefasering een einde kan komen. 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.

Naar mijn oordeel komt er, 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.

Ik hecht eraan in dit verband te benadrukken dat de vormgeving van elektronische detentie als extramurale executiemodaliteit geen nieuw fenomeen is in het penitentiare recht. Sinds de inwerkingtreding van de Penitentiare beginselenwet op 1 januari 1999 kennen we het penitentiare programma als extramurale executiemodaliteit, waarbij de DJI beslist over de deelname van gedetineerden hieraan. In haar juridische vormgeving vertoont elektronische detentie geen verschillen met het penitentiair programma.

De leden van de SP-fractie kunnen weinig waardering voor het wetsvoorstel opbrengen. Deze leden merken op dat dit het zoveelste wetsvoorstel is dat de ingewonnen adviezen negeert en vragen of de regering overweegt om het voorleggen van wetsvoorstellen ter advisering af te schaffen. Deze opmerking van de leden van de SP-fractie moet op een misverstand berusten. De over het conceptwetsvoorstel ontvangen

adviezen hebben geleid tot belangrijke aanpassingen van het wetsvoorstel. In navolging van de adviezen is het onderdeel van het conceptwetsvoorstel dat voorzag in de mogelijkheid om korte vrijheidsstraffen om te zetten in elektronische detentie komen te vervallen. Voorts werd in de adviezen gepleit voor de toepassing van elektronische detentie die zo nodig gepaard zou kunnen gaan met de inzet van gedragsinterventies en reclasseringsbegeleiding. Ook op dit punt heb ik aan de adviezen gevolg gegeven. Hieruit moge blijken dat het kabinet veel waarde hecht aan de advisering over conceptwetsvoorstellen en niet voornemens is dit af te schaffen. Vanzelfsprekend zal het kabinet wel zijn eigen afweging moeten maken of ontvangen adviezen aanleiding geven tot aanpassing van een conceptwetsvoorstel en zo ja, welke aanpassing dat dan moet zijn.

## **2. De herijking van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen**

De leden van de VVD-fractie vragen hoe na introductie van elektronische detentie de begeleiding zal plaatsvinden naar toepassing van elektronische detentie voor die gedetineerden die daarvoor in eerste instantie nog niet in aanmerking komen. Voor elektronische detentie komen alleen gedetineerden in aanmerking die in een plus-programma zitten. Gedetineerden die in het basisprogramma verblijven worden gestimuleerd om het gewenste gedrag te vertonen om te kunnen promoveren naar het plus-programma. De gedetineerde als persoon staat centraal en daarmee ook zijn verantwoordelijkheid voor de invulling van zijn detentie en re-integratie die in de vorm van elektronische detentie kan plaatsvinden. Om in aanmerking te komen voor elektronische detentie vanuit het plusprogramma moet voldaan zijn aan een aantal basisvoorwaarden (zoals inkomen, aanvaardbaar verblijfadres en zinvolle dagbesteding). Uitgangspunt is zo veel mogelijk de zelfredzaamheid van de gedetineerde. Van hem worden inspanningen verwacht opdat in de basisvoorwaarden wordt voorzien. Binnen de inrichting wordt de gedetineerde zoveel als mogelijk en wenselijk gefaciliteerd en ondersteund. De detentie wordt zo ingericht dat de gedetineerde de ruimte wordt geboden om deze verantwoordelijkheid te (kunnen) nemen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door gebruik te maken van de inzet van vrijwilligers en de Re-integratie Centra (RIC) in penitentiaire inrichtingen waar gedetineerden onder begeleiding zaken voor hun terugkeer naar de samenleving kunnen regelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij het goed hebben begrepen dat de regering elektronische detentie ziet als onderdeel van detentiefasering. Deze leden hebben dat inderdaad goed begrepen. Hierboven gaf ik al aan dat er met dit wetsvoorstel een volwaardig stelsel van detentiefasering tot stand komt. Het systeem van «promoveren en degraderen» is per 1 maart geïntroduceerd. Dat biedt gedetineerden de mogelijkheid te promoveren binnen detentie van een basisprogramma naar een plusprogramma. Het plusprogramma bevat 5 uur meer aan activiteiten. Met promotie nemen de vrijheden toe en wordt het beroep op de eigen verantwoordelijkheid groter. Vanuit een plusprogramma kan een gedetineerde, mits hij aan alle daarvoor geldende voorwaarden voldoet, in aanmerking komen voor elektronische detentie.

Op 24 juni 2014 heeft de kortgedingrechter van de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan over de invoering van het basisprogramma en het plusprogramma door het gevangeniswezen. De kortgedingrechter is van oordeel dat het dagprogramma van de gedetineerden die het kort geding aanspannen ten onrechte niet in overeenstemming was met de eisen gesteld aan een regime van algehele gemeenschap en beveelt de Staat om dit alsnog te doen. Ik heb de uitspraak van de rechter grondig bestudeerd en geconstateerd dat de rechter het systeem van «promoveren en degraderen» intact laat. De uitspraak betreft ook niet gedeti-

neerden in het basisprogramma. De uitspraak gaat over de gedetineerden in het plusprogramma. Een aantal overwegingen in de uitspraak hebben mij aanleiding gegeven voor het instellen van hoger beroep. De rechter is namelijk van oordeel dat de gedetineerden in het plusprogramma niet aan de 59 uur dagprogramma per week komen die ze voor invoering van het systeem van promoveren/degraderen wel hadden, omdat de gedetineerden tijdens de activiteiten door op cel zouden verblijven. Dat is feitelijk onjuist. Gedetineerden in het plusprogramma kunnen tijdens de activiteiten door wel degelijk buiten hun cel verblijven. De feitelijke situatie is voor deze gedetineerden dan ook niet veranderd ten opzichte van vóór de invoering van «promoveren en degraderen». Op deze manier wordt voldaan aan de gedachte achter het systeem: net zoals in de echte maatschappij wordt goed gedrag beloond, en heeft slecht gedrag consequenties.

Deze leden wensen zo concreet mogelijk van de regering te vernemen wat de verschillen en wat de overeenkomsten zijn tussen de bestaande detentiefasering en de met dit wetsvoorstel beoogde detentiefasering met elektronische detentie.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de fasering van de detentie gewijzigd, maar blijven de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen recht overeind, omdat hiermee op een effectieve wijze gewerkt kan worden aan het terugdringen van de recidive. Detentiefasering heeft een tweeledige functie: enerzijds de geleidelijke toekenning van meer vrijheidsgraden aan gedetineerden, anderzijds het efficiënt gebruik kunnen maken van de gesloten en minder streng beveiligde inrichtingscapaciteit.

De huidige detentiefasering bestaat uit verschillende modaliteiten. Elke modaliteit heeft haar eigen juridisch kader voor de toekenning en de invulling:

1. *Algemeen verlof* (verlof vanuit een gesloten inrichting). Dit kan na één derde deel van de straf en gedurende de laatste twaalf maanden van de detentie plaatsvinden en betreft elke twee maanden een weekendverlof van maximaal 60 uur.
2. Vanaf de laatste achttien maanden van de detentie kan overplaatsing naar een *beperkt beveiligde inrichting* (BBI) plaatsvinden. Vanuit een BBI wordt *regimesgebonden verlof* toegekend, dit bestaat uit een *maandelijks* weekendverlof van maximaal 60 uur. Een zelfmelder (een persoon die zich zelf meldt bij de penitentiaire inrichting, na een daartoe ontvangen oproep) wordt standaard in een BBI geplaatst, tenzij deze een straf van meer dan twee jaar heeft te ondergaan.
3. De laatste zes maanden voor de v.i.-datum óf voorafgaande aan een penitentiaal programma, kan plaatsing in een *zeer beperkt beveiligde inrichting* (ZBBI) plaatsvinden. Vanuit een ZBBI wordt *regimesgebonden verlof* toegekend, dit bestaat uit een *wekelijks* weekendverlof van maximaal 60 uur.
4. De deelname aan een *penitentiaal programma* (PP): de gedetineerde neemt deel aan een re-integratieprogramma buiten de gevangenis en verblijft op een goedgekeurd adres in beginsel onder elektronisch toezicht.

Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid van verblijf buiten de inrichting in het kader van *plaatsing in een verslavingskliniek* en *incidenteel verlof*. Een gedetineerde kan in een verslavingskliniek worden geplaatst indien de klinische opname in de verslavingskliniek als detentievervangende behandeling geïndiceerd is en de overbrenging zich verdraagt met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Een gedetineerde kan voor plaatsing in aanmerking komen indien het strafrestant maximaal twaalf maanden bedraagt.

Incidenteel verlof kan worden verleend voor het bijwonen van gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer van de gedetineerde, waarbij zijn aanwe-

zigheid noodzakelijk is of ten behoeve van een opleiding of voorbereiding op de invrijheidstelling.

Met de maatregelen uit het Masterplan DJI, waar dit wetsvoorstel deel van uitmaakt, is voorzien in het afschaffen van het algemeen en regimesgebonden verlot, het afschaffen van het penitentiaal programma, het vervangen van de beveiligingsniveaus «zeer beperkt beveiligd» en «beperkt beveiligd» door het beveiligingsniveau «minder beveiligd», het invoeren van «promoveren en degraderen» (inmiddels gestart) en het invoeren van elektronische detentie als extramurale executiemodaliteit. De mogelijkheden van plaatsing in een verslavingskliniek en incidenteel verlot blijven bestaan.

In het onderstaande schema zal ik aan de hand van een aantal voorbeelden de verschillen tussen de bestaande situatie en de door mij beoogde nieuwe situatie inzichtelijk maken. Ik ga er hierbij vanuit dat het niet gaat om een gedetineerde met een verhoogd risicoprofiel of een bijzondere zorgbehoefte (zoals complexe verslavingszorg).

<b>gevangenisstraf ½ jaar</b>	
<i>huidige situatie</i>	<i>nieuwe situatie</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• vanaf aanvang detentie (zelfmelder)</li> <li>– plaatsing in BBI</li> <li>• na 2 maanden</li> <li>– algemeen verlot (tenzij al geplaatst in BBI)</li> <li>• na 3 maanden</li> <li>– plaatsing in ZBBI</li> <li>• na 5 maanden</li> <li>– deelname aan PP</li> <li>• geen voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• na 3 maanden</li> <li>– deelname aan elektronische detentie</li> <li>• geen voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>
<b>gevangenisstraf 1 jaar</b>	
<i>huidige situatie</i>	<i>nieuwe situatie</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• vanaf aanvang detentie</li> <li>– plaatsing in BBI</li> <li>• na 4 maanden</li> <li>– algemeen verlot (tenzij al geplaatst in BBI), of</li> <li>– plaatsing in ZBBI voorafgaand aan deelname PP</li> <li>• na 6 maanden</li> <li>– plaatsing in ZBBI</li> <li>• na 10 maanden</li> <li>– deelname aan PP</li> <li>• geen voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• na 6 maanden</li> <li>– deelname aan elektronische detentie</li> <li>• geen voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>
<b>gevangenisstraf 3 jaar</b>	
<i>huidige situatie</i>	<i>nieuwe situatie</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• na 6 maanden</li> <li>– plaatsing in BBI</li> <li>• na 1 jaar</li> <li>– algemeen verlot (tenzij al geplaatst in BBI), of</li> <li>– plaatsing in ZBBI voorafgaand aan deelname PP</li> <li>• na 1½ jaar</li> <li>– plaatsing in ZBBI, of</li> <li>– deelname aan PP</li> <li>• na 2 jaar</li> <li>– voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• na 1½ jaar</li> <li>– deelname aan elektronische detentie</li> <li>• na 2 jaar</li> <li>– voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>

<b>gevangenisstraf 6 jaar</b>	
<i>huidige situatie</i>	<i>nieuwe situatie</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• na 2½ jaar</li> <li>– plaatsing in BBI, of</li> <li>– plaatsing in ZBBI voorafgaand aan deelname PP</li> <li>• na 3 jaar</li> <li>– algemeen verlof (tenzij al geplaatst in (Z)BBI), of</li> <li>– deelname aan PP</li> <li>• na 3½ jaar</li> <li>– plaatsing in ZBBI (tenzij gedetineerde al deelneemt aan PP)</li> <li>• na 4 jaar</li> <li>– voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• na 3 jaar</li> <li>– deelname aan elektronische detentie</li> <li>• na 4 jaar</li> <li>– voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>
<b>gevangenisstraf 12 jaar</b>	
<i>huidige situatie</i>	<i>nieuwe situatie</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• na 6½ jaar</li> <li>– plaatsing in BBI, of</li> <li>– plaatsing in ZBBI voorafgaand aan deelname PP</li> <li>• na 7 jaar</li> <li>– algemeen verlof (tenzij al geplaatst in (Z)BBI), of</li> <li>– deelname aan PP</li> <li>• na 7½ jaar</li> <li>– plaatsing in ZBBI (tenzij gedetineerde al deelneemt aan PP)</li> <li>• na 8 jaar</li> <li>– voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• na 7 jaar</li> <li>– deelname aan elektronische detentie</li> <li>• na 8 jaar</li> <li>– voorwaardelijke invrijheidstelling</li> </ul>

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voornemens is met een integrale visie te komen op de toekomst van het huidige stelsel van detentie en terugkeer in de samenleving. De invoering van elektronische detentie – met de invulling die mij daarbij voor ogen staat, zoals aangegeven in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer – 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. 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 van de Tweede Kamer over het Masterplan DJI heb aangegeven (Kamerstuk 24 587, nr. 507). 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 terechtkomen 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.

Deze leden zouden graag van de regering vernemen wat de omvang is van de effecten, voortvloeiend uit de voorgestelde regelgeving, op de terugdringing van recidive.

Wat de effectiviteit van elektronische detentie in de voorgestelde vorm betreft, is internationaal nauwelijks wetenschappelijk onderzoek beschikbaar. Wel is bekend dat programma's vooral effectief zijn als twee componenten worden gecombineerd: controle en daarnaast activiteiten in het kader van re-integratie, behandeling en begeleiding. Door een persoonsgerichte aanpak te volgen, is duidelijk aan welke punten de gedetineerde tijdens zijn detentie moet werken om de kans op een succesvolle terugkeer in de samenleving zo groot mogelijk te maken. Hierin wordt de gedetineerde ondersteund tijdens detentie. Daarmee neemt de kans op het niet willen recidiveren toe.

Elektronische detentie zoals voorzien bevat beide componenten. De monitoring wordt immers gecombineerd met activiteiten in het kader van re-integratie zoals arbeid of een beroepsopleiding, behandeling (ambulante forensische zorg en gedragsinterventies) en begeleiding in de vorm van toezichtgesprekken met de reclassering.

Met deze aanpak heb ik er vertrouwen in dat de toepassing van elektronische detentie op dusdanige wijze kan plaatsvinden dat zij een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van recidive.

Ook vragen deze leden, onder verwijzing naar het afnemen van de recidive in de laatste jaren, of de regering met enige precisie kan aangeven om welke misdrijven het gaat en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Het is juist dat de strafrechtelijke recidive in Nederland in de afgelopen jaren over een breed front is gedaald. Het betreft de algemene recidive en daarmee alle misdrijven. Er is geen informatie met betrekking tot de recidive per misdrijf bekend. Wel worden in het recidivebericht van het WODC de achtergronden van daders aangegeven, waaronder de door hen gepleegde soorten delicten. Ik verwijs hiervoor naar het laatste recidivebericht, dat beschikbaar is op de website van het WODC ([http://www.wodc.nl/images/factsheet-2012-6-nw\\_tcm44-492148.pdf](http://www.wodc.nl/images/factsheet-2012-6-nw_tcm44-492148.pdf)).

Met betrekking tot de oorzaken van de vermindering van de recidive kan ik melden dat het WODC werkt aan een onderzoek naar de achtergronden en oorzaken van de dalende trend van de recidivecijfers. De onderzoeksresultaten worden later dit jaar verwacht.

Deze leden vragen daarnaast of de regering nader kan aanduiden hoe zij een toename van de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde ziet bij de toepassing van elektronische detentie. Het werken aan gedragsverandering begint tijdens de detentie en het nemen van eigen verantwoordelijkheid staat daarbij centraal. De gedetineerde heeft 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. De detentieperiode wordt zo ingericht dat de gedetineerde de mogelijkheden heeft om zich voor te bereiden op zijn terugkeer in de samenleving en eventueel elektronische detentie. Met de invoering van «promoveren en degraderen» en het basisprogramma en het plusprogramma is voorzien in een systeem waarin op een gestandaardiseerde wijze goed gedrag kan worden beloond en verkeerd gedrag kan worden gecorrigeerd.

Tijdens de deelname aan elektronische detentie verkeert betrokkene in de samenleving en is hij zelf verantwoordelijk voor het maken en nakomen van afspraken. De periode van elektronische detentie biedt de mogelijkheid zelfredzaamheid te stimuleren en zelfdiscipline te vergroten. Het toezicht, zowel in de vorm van elektronisch toezicht op het nakomen van afspraken als door de toezichthouder, ondersteunt hem daarbij.

Op de verschillen in resocialisatie tussen het huidige stelsel en de voorgestelde elektronische detentie, waar deze leden ten slotte naar vragen, ga ik graag in. Ik beantwoord hiermee tevens de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie naar de onderbouwing waarom het huidige stelsel niet langer voldoet. De bestaande detentiefasering, die ik



hierboven heb beschreven, is naar mijn oordeel onvoldoende gericht op activiteiten die bijdragen aan de resocialisatie. Er is daarbij sprake van een vrijblijvendheid die niet past bij een gecontroleerde terugkeer in de samenleving. Verlof van gedetineerden is nu nog gekoppeld aan de fase van detentie en daardoor te weinig persoonsgericht. Voorts is bij penitentiair verlof en bij de deelname aan een penitentiair programma slechts beperkt sprake van de inzet van elektronisch toezicht.

De tekortkomingen in het verlenen van algemeen en regimesgebonden verlof zijn in 2006 uitgebreid in een onderzoeksrapport beschreven. 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.

Dat is wat door mij met de herijking van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen wordt beoogd. De fasering van de detentie komt in het teken te staan van de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij. Met externe vrijheden moet dan ook een concreet resocialisatiedoel worden gediend. Daarnaast moet bij het verlenen van externe vrijheden rekening worden gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

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. De elektronische detentie staat derhalve in het teken van resocialisatie. Zonder zinvolle dagbesteding met activiteiten gericht op resocialisatie kan elektronische detentie niet starten. Activiteiten in het kader van zinvolle dagbesteding zijn onder andere (betaalde en onbetaalde) arbeid, beroepsopleidingen, gedragsinterventies. Daarnaast zullen alle gedetineerden met elektronische detentie begeleid en ondersteund worden door de reclassering. Een extra waarborg voor de veiligheid van de samenleving en de bescherming van slachtoffers wordt ingebouwd in de vorm van elektronisch toezicht gedurende de volledige periode van elektronische detentie.

De vraag van de leden van de SP-fractie of de regering het met hen eens is dat het in het belang van de re-integratie van een gedetineerde is dat in elk geval zijn papieren in orde zijn op het moment dat hij de gevangenis verlaat, kan ik bevestigend beantwoorden. Het beleid is erop gericht om te voorkomen dat gedetineerden zonder de juiste papieren de inrichting verlaten. Uit de laatste Monitor nazorg ex-gedetineerden van het WODC blijkt dat 84,2% van de gedetineerden bij aanvang van detentie een identiteitsbewijs heeft en bij vertrek ook 84,2% (Kamerstuk 29 270, nr. 74). Tijdens detentie kunnen ID-bewijzen verlopen en opnieuw worden aangevraagd. 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. Het beeld dat de monitor nazorg laat zien is dat 94% van de ex-gedetineerden zes maanden na detentie een identiteitsbewijs heeft.

Ik onderken volledig het belang van het regelen van praktische zaken als het voeren van een sollicitatiegesprek, het aanvragen van een paspoort of het bezichtigen van een nieuwe woning. De geldende regelgeving biedt daarvoor ruimte. Artikel 31 van de (ministeriële) Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting voorziet in de mogelijkheid om incidenteel verlof te verlenen aan een gedetineerde zodat hij in de gelegenheid is om praktische voorbereidingen op zijn invrijheidstelling te treffen.



Deze leden vragen voorts of de regering het met hen eens is dat detentiefasering en elektronische detentie elkaar niet uitsluiten en of zij dan moeten concluderen dat het afschaffen van detentiefasering uitsluitend een bezuiniging betreft. Het is juist dat detentiefasering en elektronische detentie elkaar niet uitsluiten. Zoals ik hierboven heb aangegeven, wordt de bestaande wijze van detentiefasering afgeschaft. Met de invoering van «promoveren en degraderen», het basis- en plusprogramma en elektronische detentie komt een volwaardig stelsel van detentiefasering tot stand.

«Promoveren en degraderen» is inmiddels geïntroduceerd. Dat biedt gedetineerden de mogelijkheid te promoveren binnen detentie van een basisprogramma naar een plusprogramma. Vanuit een plusprogramma kan een gedetineerde, mits geschikt, in aanmerking komen voor elektronische detentie. Met promotie nemen de vrijheden toe en wordt het beroep op de eigen verantwoordelijkheid groter.

De leden van de D66-fractie vernemen graag van de regering waarom er niet voor is gekozen om binnen de bestaande wettelijke ruimte op een minder vrijblijvende wijze invulling te geven aan de fasering van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. De bestaande wet- en regelgeving biedt onvoldoende mogelijkheden om persoonsgericht en minder vrijblijvend vrijheden toe te kennen. Er is een welhaast automatische koppeling tussen het regime waarin een gedetineerde is geplaatst en het verlot waar hij aanspraak op kan maken. De huidige vormen van verlot 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. Ook vragen deze leden op welke wijze de regering voornemens is te waarborgen dat de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid, het gedrag en de motivatie van de gedetineerde in relatie tot elektronische detentie wel tot uitvoering worden gebracht. De criteria om in aanmerking te komen voor elektronische detentie zijn hard. De basisvoorwaarden waaraan de gedetineerde moet voldoen zijn promotie naar het plusprogramma en beschikken over inkomen, zinvolle dagbesteding en een aanvaardbaar verblijfadres. 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 gedurende de gehele extramurale fase. 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 GroenLinks-fractie stellen dat met de afschaffing van de detentiefasering met een penitentiair programma alle externe vrijheden komen te vervallen. Zij vragen om een nadere onderbouwing hiervoor. De aanname van deze leden dat alle externe vrijheden komen te vervallen, berust wellicht op een misverstand. Met de toepassing van elektronische detentie is immers voorzien in de mogelijkheid van verblijf buiten de penitentiare inrichting.

Deze leden vragen voorts of de regering van mening is dat elektronische detentie gelijk is te stellen met de huidige vormen van externe vrijheden, zoals het penitentiair programma of het re-integratieverlot. De huidige detentiefasering bestaat, zoals ik hierboven al aangaf, uit algemeen verlot, regimesgebonden verlot in geval van verblijf in een beperkt beveiligde of

zeer beperkt beveiligde inrichting en deelname aan een penitentiair programma. Deze modaliteiten zullen komen te vervallen. Het penitentiair programma is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de elektronische detentie zoals ik die voor ogen heb. De overeenkomsten betreffen de maximale duur (twaalf maanden), het feit dat betrokkene buiten de inrichting verblijft en een dagbesteding moet hebben. Elektronische detentie onderscheidt zich van het penitentiair programma op de volgende punten: de eisen zijn strikter (o.a. de invulling van de zinvolle dagbesteding), de gedetineerde is zelf verantwoordelijk, met ondersteuning van DJI, voor de voorbereiding van de elektronische detentie, gedurende de volledige periode zal sprake zijn van elektronisch toezicht en alle gedetineerden met elektronische detentie staan onder toezicht van de reclassering.

Op de vraag van deze leden wat er mis is met het huidige systeem, waarbij deze instrumenten iedereen toekomen, maar de vrijheid weer beperkt wordt als blijkt dat de gedetineerde het niet aankan, ben ik in het voorgaande al ingegaan. Ik voeg daar aan toe dat het instrument «promoveren en degraderen» de eigen verantwoordelijkheid legt bij gedetineerden, waardoor de motivatie om zich in te zetten voor re-integratie toeneemt en ook het gedrag in inrichtingen merkbaar verbetert. Gedetineerden zullen nu de vrijheden kunnen verdienen met gewenst gedrag.

Arbeid en scholing kunnen eraan bijdragen gedetineerden geschikt te maken voor resocialisatie. De mogelijkheden hiertoe zijn ook ruimschoots in het basisprogramma aanwezig. Door gedetineerden aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid en consequenties te verbinden aan hun gedrag ontnemt de regering zich niet de mogelijkheden om bij te dragen aan een succesvolle re-integratie, zoals gevraagd door deze leden. Als een gedetineerde zich niet wil gedragen ontnemt hij zichzelf een succesvolle re-integratie. Ook hier biedt de regering de mogelijkheden voor succesvolle re-integratie maar wordt ook van de gedetineerde iets gevraagd. Een principe dat wijdverbreid is in onze samenleving.

Deze leden wijzen er terecht op dat er ook gedetineerden zijn die het gewenste gedrag niet kunnen laten zien door gebrekkige vermogens of een stoornis. 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 hen worden de eisen op maat gemaakt. Zij hoeven, afhankelijk van de individuele problematiek, niet positief te scoren op alle onderdelen van goed gedrag om voor promotie in aanmerking te komen. Wel dienen zij bereid te zijn verbetering te tonen. Promoveren en degraderen hangt dus ook bij deze groep gedetineerden af van de motivatie en eigen verantwoordelijkheid.

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 behandelingsinrichtingen vaak terugvalt. Het gaat dan om het conditioneren van gedrag.

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 delictvrije toekomst.

Deze leden vragen welke mogelijkheden een gedetineerde (nog) heeft om zijn goede gedrag te tonen met de versoeringen van het regime die zijn ingezet. De Raad voor de Strafrechtstoepassing spreekt (in zijn advies

over de wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden) over een proces van vallen en opstaan dat onderdeel is van een resocialisatietraject. Een stelsel van «promoveren en degraderen» moet daar rekening mee houden en dat doet het ook. Een goed voorbeeld hiervan is middelenafhankelijkheid. Als een gedetineerde wil werken aan zijn verslaving dan is incidentele terugval niet automatisch een reden om een gedetineerde terug te plaatsen in een basisprogramma. Als een gedetineerde echter niet heeft aangegeven te willen werken aan zijn verslaving en wordt betrapt op drugsgebruik, dan blijft of komt hij in een basisprogramma. Als het middelengebruik gerelateerd is aan het gepleegde delict, is de kans voor die gedetineerde groot dat hij zal recidiveren. Of een gedetineerde wil stoppen met middelengebruik is en blijft een keuze die de overheid niet voor hem kan maken. Wel zullen ook deze gedetineerden worden aangemoedigd door hun mentor om hulp te zoeken bij hun verslaving.

Een gedetineerde heeft in een basisprogramma 43 uur aan activiteiten waarbij verschillende disciplines de gedetineerde observeren. Dit geeft voldoende gelegenheid om gewenst maar ook ongewenst gedrag te laten zien.

Tijdens detentie worden gedetineerden in staat gesteld om in een re-integratiecentrum gericht te werken aan hun terugkeer in de maatschappij. Die mogelijkheid is er zowel in het basisprogramma als in het plusprogramma. Ook wordt de gemeente geïnformeerd over de problemen die gedetineerden hebben op de vijf leefgebieden, dit staat los van het gedrag.

Deze leden merken op dat scholing en werk essentiële onderdelen zijn van een zinvolle dagbesteding. Zij vragen of dergelijke activiteiten niet meer een recht behoren te zijn in plaats van een voorrecht en hoe de verhouding is tot regel 26.5 van de European Prison Rules van de Raad van Europa, dat werk en scholing verplicht stelt. Scholing, waaronder vak- en beroepsonderwijs, en passend werk zijn inderdaad belangrijke activiteiten in het kader van het dagprogramma die in detentie aan gedetineerden worden aangeboden. Wat betreft onderwijs regelt artikel 48 van de Penitentiaire beginselenwet dat gedetineerden een recht hebben op het volgen van onderwijs en het deelnemen aan andere activiteiten voor zover deze zich verdragen met de aard en de duur van de detentie en de persoon van de gedetineerde. Onderhavig wetsvoorstel wijzigt deze bepaling niet. Zowel in het basisprogramma als het plusprogramma worden voldoende mogelijkheden geschapen voor onderwijsactiviteiten op basis van maatwerk. Wat betreft arbeid heb ik het belang daarvan in de memorie van toelichting benadrukt: arbeid draagt bij aan een belangrijke en zinvolle dagbesteding en vergroot de kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij na detentie. Met onderhavige wijziging wordt beoogd een dadergerichte aanpak en de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde centraal te stellen door de verplichting van de gedetineerde om arbeid te aanvaarden op te heffen en het systeem van «promoveren en degraderen» in te voeren. Ook hier geldt dat onder het voorgestelde regime zowel in het basisprogramma als het plusprogramma gemotiveerde gedetineerden arbeid krijgen aangeboden, waarbij gedetineerden in het plusprogramma in aanmerking komen voor werkzaamheden van een hoger niveau.

Het systeem van «promoveren en degraderen» is in overeenstemming met regel 26(5) van de *European Prison Rules*, luidende: «Work that encompasses vocational training shall be provided for prisoners able to benefit from it and especially for young prisoners.» Zowel in het basisprogramma als in het plusprogramma is er voldoende aandacht voor onderwijs en arbeid voor gemotiveerde gedetineerden. Overigens zij opgemerkt dat de *European Prison Rules* de status hebben van aanbevelingen en geen juridisch bindende bepalingen zijn waarop gedetineerden

zich kunnen beroepen. Dit is vaste jurisprudentie van onder meer de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen uit welke onderzoeken of publicaties wordt afgeleid dat wetenschappelijke inzichten inzake de sanctietoepassing uitwijzen dat de gecontroleerde terugkeer in de samenleving kan bijdragen aan het voorkomen van recidive, als deze ook kan worden gecombineerd met activiteiten gericht op gedragsverandering. Ik leid dit af uit de overzichtsstudie van het WODC met betrekking tot het onderzoek naar de effectiviteit van strafrechtelijke interventies in Nederland.<sup>1</sup> Een van de belangrijkste uitkomsten van de meta-analyse van het WODC 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 terrein van het WODC en van het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>2</sup> Uit die publicaties bleek dat als de beperking van de bewegingsvrijheid (incapacitatie) wordt gecombineerd met elementen van behandeling (resocialisatie), interventies effectief kunnen zijn. Ook bleek daaruit dat behandelingen die cognitief-gedragsmatig van aard zijn, het meest effectief zijn en vaak tot recidivevermindering leidden. Het ging hierbij om interventies die gericht zijn op de ontwikkeling en training van sociale en cognitieve vaardigheden.

Hoewel deze wetenschappelijke inzichten niet specifiek zien op situaties van elektronische detentie – dit in antwoord op de vraag van deze leden hierover – zijn zij voor de toepassing van elektronische detentie die mij voor ogen staat, wel relevant. Het werken aan gedragsverandering staat bij elektronische detentie namelijk centraal. En met gedragsverandering bedoel ik dan dat van de deelnemers aan elektronische detentie in zet wordt verwacht om te komen tot een leven zonder criminaliteit. Elektronische detentie 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 reclassering zorgt voor begeleiding en houdt toezicht. Vanzelfsprekend wordt niet pas op het moment van deelname aan elektronische detentie gestart met het werken aan gedragsverandering. Tijdens de detentie wordt daarmee al een begin gemaakt in het kader van de persoonsgerichte aanpak en «promoveren en degraderen». Vervolgens stellen deze leden de vraag welke activiteiten gericht op gedragsverandering zullen worden opgezet rond elektronische detentie en welke vernieuwing van het huidige aanbod van begeleiding nodig is om voldoende resultaten te bereiken in een situatie van elektronische detentie. Elektronische detentie moet naar mijn oordeel zo veel mogelijk in het teken van resocialisatie staan. Ik heb het dan over zinvolle dagbe-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

steding, bij voorkeur arbeid. Het volgen van een training, een beroepsopleiding of het deelnemen aan gedragsinterventies of forensische zorg kan ook deel uitmaken van de zinvolle dagbesteding. Daarnaast wordt door middel van toezicht en begeleiding gewerkt aan gedragsverandering. Toezicht en begeleiding in de vrije maatschappij, met name bij de justitiabelen met een hoger risiconiveau, is zeer belangrijk bij het voorkomen van recidive. De reclassering heeft hiermee veel ervaring en 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 reclassering begeleidt deelnemers aan elektronische detentie zodanig, dat zij in staat zijn de voorwaarden na te leven en controleert hierop.

Voor een vernieuwing van het huidige aanbod van begeleiding is thans geen aanleiding meer. De reclassering heeft in de afgelopen jaren met de modernisering van het reclasseringstoezicht belangrijke stappen gemaakt. Toezicht en begeleiding door de reclassering vormen een belangrijk element bij de invoering van elektronische detentie die mij voor ogen staat. Deze dragen bij aan een elektronische detentie die – meer dan de huidige detentiefasering – daadwerkelijk gedragsverandering kan realiseren.

### **3. Elektronische detentie als executiemodaliteit**

De leden van de VVD-fractie vragen om toe te lichten hoe de regering aankijkt tegen het karakter van elektronische detentie. Zij vragen of de regering geen fundamenteel verschil ziet tussen intramurale en extramurale vrijheidsbeperking en vragen in verband hiermee ook naar het afzien van een rol voor de rechter bij de toepassing van elektronische detentie. Ook de leden van de CDA-fractie en de CU-fractie vragen hiernaar. De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op de brief van de Raad voor de rechtspraak waarin, kort samengevat, wordt geconcludeerd dat het aan de rechter moet worden overgelaten om te beslissen over de toepassing van elektronische detentie. De leden van de SP-fractie wijzen elektronische detentie af als executiemodaliteit, maar zijn wel voor elektronische detentie als hoofdstraf ter vervanging van korte vrijheidsstraffen. Zij vragen of geen sprake is van een breuk met het bestaande stelsel van *checks and balances* tussen de rechter en het bestuur. Het lid van de SGP-fractie vraagt de regering te reageren op de drie stellingen van de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot het overlaten van de beslissing over de toepassing van elektronische detentie aan de rechter.

Ter beantwoording van deze vragen zal ik beginnen met te erkennen dat er een verschil is tussen het verblijf in een gevangenis en het verblijf buiten de gevangenis in het kader van elektronische detentie. In het eerste geval is sprake van vrijheidsbeneming, in het laatste geval gaat het om (een ingrijpende vorm van) vrijheidsbeperking. Het argument dat met de toepassing van elektronische detentie op een andere wijze uitvoering wordt gegeven aan de door de rechter opgelegde gevangenisstraf, kan ik goed plaatsen. Ik moet er in dit verband wel op wijzen – en ik heb dat in het voorgaande ook al gedaan – dat een extramurale executiemodaliteit geen nieuw fenomeen is in het gevangeniswezen. Al vijftien jaar lang bestaat de mogelijkheid van deelname aan een penitentiair programma. De vormgeving van elektronische detentie is wat dat betreft gebaseerd op een bestaande modaliteit.

De keuze in het wetsvoorstel om elektronische detentie in te voeren als executiemodaliteit kent een lange voorgeschiedenis. Elektronische detentie als executiemodaliteit is in 2003 in Nederland ingevoerd als noodmaatregel in verband met het capaciteitstekort waarmee het gevangeniswezen toen te kampen had. De maatregel is in 2010 beëindigd.

Elektronische detentie werd toegepast ter vervanging van een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden bij zelfmelders.

Naar aanleiding van de evaluatie van elektronische detentie in 2005 is met de betrokken partners in de strafrechtsketen overleg gevoerd over de wijze waarop detentie in het huis van de veroordeelde zelf met behulp van elektronische controle kan bijdragen aan de verhoging van de effectiviteit van het sanctiestelsel. Dit leidde toen tot de keuze om elektronisch gecontroleerd huisarrest te introduceren in het sanctiestelsel als nieuwe, door de rechter op te leggen *hoofdstraf*. Een wetsvoorstel dat hierin voorzorg, werd in 2007 in consultatie gegeven. De over het wetsvoorstel ontvangen adviezen waren over het algemeen kritisch over de doelen van de invoering van elektronische detentie en de wijze waarop deze nieuwe straf in het wetsvoorstel werd vormgegeven. In het bijzonder werd in verschillende adviezen (grote) twijfel geuit of de nieuwe straf veel zou worden toegepast en werkelijk een alternatief zou kunnen zijn voor de korte vrijheidsstraf en daarmee zou kunnen bijdragen aan recidivevermindering.

De adviezen gaven aanleiding om niet door te gaan met de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf in het sanctiestelsel. Een aangepast wetsvoorstel dat erin voorzorg de toenmalige toepassing van elektronische detentie van een wettelijke basis te voorzien, werd in 2009 opnieuw in consultatie gegeven. De over het aangepaste wetsvoorstel ontvangen adviezen maakten duidelijk dat in de strafrechtsketen zeer uiteenlopende opvattingen bestonden over de positionering van elektronische detentie en de toepassing van elektronisch toezicht in het sanctiestelsel. Het huidige wetsvoorstel is in 2013 in consultatie gegeven. Zoals ik in de memorie van toelichting heb beschreven, werden in de adviezen fundamentele bezwaren geuit tegen het voorstel om vrijheidsstraffen tot zes maanden volledig door middel van elektronische detentie ten uitvoer te leggen. In de adviezen werd in de plaats daarvan gepleit voor de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf, zodat recht zou worden gedaan aan de taken en bevoegdheden van de rechter in ons strafrechtelijk stelsel. In navolging van de adviezen en overeenkomstig de toezegging die ik heb gedaan tijdens het overleg met de Tweede Kamer over het Masterplan DJI, voorziet het onderhavige wetsvoorstel niet langer in de mogelijkheid om korte vrijheidsstraffen om te zetten in elektronische detentie. Dit onderdeel van het wetsvoorstel is komen te vervallen. Ik heb het pleidooi in de adviezen voor de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf zo begrepen dat dit werd gezien als een (beter) alternatief voor het voorstel om vrijheidsstraffen tot zes maanden volledig door middel van elektronische detentie ten uitvoer te leggen. Nu dit onderdeel van het wetsvoorstel is komen te vervallen, zag ik geen reden om in de plaats daarvan elektronische detentie in te voeren als zelfstandige hoofdstraf.

In het onderhavige wetsvoorstel is elektronische detentie vormgegeven als een modaliteit die toepassing kan vinden in de tweede helft van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. De eerste helft van de executie vindt volledig binnen de muren van de penitentiaire inrichting plaats. Na het ondergaan van de helft van de opgelegde gevangenisstraf moet de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving een belangrijk punt van aandacht zijn: de (voorwaardelijke) invrijheidstelling komt dan in veel gevallen snel dichterbij. De elektronische detentie is daarbij een instrument waarmee gedetineerden die door hun goede gedrag hebben laten zien dat dat verantwoord is, kunnen terugkeren in de samenleving. In het Nederlandse strafrechtelijk stelsel is de administratie verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. De DJI is belast met de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties. Dat houdt tevens in dat de tenuitvoerlegging hiervan zo veel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij (artikel 2, tweede lid, van de Pbw). Dat is



geen taak voor de rechter. Ik vind ook niet dat de rechter met de voorgenomen toepassing van elektronische detentie aan het einde van de detentie de mogelijkheid moet hebben om de toepassing van elektronische detentie in zijn vonnis uit te sluiten. De rechter kan op het moment van het uitspreken van het vonnis niet overzien of betrokkene geschikt is voor deelname aan elektronische detentie. De rechter kan uiteraard wel rekening houden met het bestaan van de mogelijkheid van elektronische detentie bij het opleggen van de straf, zoals hij dat nu ook al kan doen in relatie tot de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ik zie ook geen reden voor de rechter om in zijn uitspraak een andere formulering te kiezen dan gevangenisstraf. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover. Ten minste de helft van de opgelegde gevangenisstraf zal binnen de muren van de penitentiaire inrichting ten uitvoer worden gelegd. Daarna bestaat de mogelijkheid van elektronische detentie, maar alleen voor die gedetineerden bij wie dat verantwoord is. Nu elektronische detentie als voorgesteld in haar juridische vormgeving niet afwijkt van het penitentiair programma als executiemodaliteit, is naar mijn oordeel geen sprake van een breuk met of afwijken van de bestaande verhouding tussen de rechter en de administratie.

In het kader van het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen van het programma uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen (USB) is voorzien in een adviesrecht van de rechter over de wijze van tenuitvoerlegging van de straf (Kamerstukken 33 000 VI, nr. 11 en 29 279, nrs. 147, 156 en 165). Dat wetsvoorstel is recentelijk voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Ik streef ernaar dat het wetsvoorstel nog voor het einde van het jaar bij de Tweede Kamer wordt ingediend. In zijn brief van 26 mei 2014 vat de Raad voor de rechtspraak zijn advies over het wetsvoorstel samen in drie kernpunten. Ik zal op ieder van deze kernpunten afzonderlijk ingaan.

- 1) Het eerste punt van de Raad is het volgende: «Belangrijk punt in onze rechtsstaat is dat bevoegdheden tot het nemen van beslissingen die ingrijpen in de grondrechten van burgers aan de onafhankelijke rechter zijn opgedragen. Het opleggen van een vrijheidsstraf moet daartoe worden gerekend. Deze bevoegdheid impliceert dat het ook de rechter is die de exacte modaliteit en omvang bepaalt.»

Ik kan vanzelfsprekend onderschrijven dat het opleggen van een vrijheidsstraf de exclusieve bevoegdheid is van de onafhankelijke rechter. De laatste opmerking van de Raad is wat mij betreft te algemeen geformuleerd om precies te kunnen duiden. De stelling laat onverlet dat tenuitvoerlegging tevens plaatsvindt binnen de daarvoor gestelde wettelijke kaders. Voor zover de Raad met dit punt zou willen aangeven dat in het kader van de executie van een gevangenisstraf geen mogelijkheden zouden mogen bestaan van verblijf buiten de penitentiaire inrichting, kan ik de opmerking niet onderschrijven. De wet kent immers de mogelijkheid van deelname aan een penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Bij deelname aan een penitentiair programma ondergaat de veroordeelde zijn vrijheidsstraf buiten de penitentiaire inrichting. Voorwaardelijke invrijheidstelling betekent dat het laatste gedeelte van de straf niet ten uitvoer wordt gelegd, mits de veroordeelde zich aan bepaalde voorwaarden houdt.

- 2) Het volgende punt van de Raad is: «Een ander rechtsstatelijk uitgangspunt is dat rechterlijke uitspraken daadwerkelijk en onverkort ten uitvoer worden gelegd zoals door de rechter bepaald.»

Dit kan ik vanzelfsprekend onderschrijven en dit is ook een kernelement in het kabinetsbeleid op het terrein van de verbetering van de prestaties van de strafrechtelijke keten. Wat betreft het gebruik van de term «onverkort» herhaal ik wat ik onder 1) heb aangegeven, namelijk dat de toepassing van de wettelijke regeling van voorwaardelijke



invrijheidstelling betekent dat een deel van de straf niet ten uitvoer wordt gelegd, mits de veroordeelde zich aan bepaalde voorwaarden houdt.

- 3) Het laatste punt van de Raad is: «Het is daarnaast ook voor het vertrouwen in de strafrechtspleging van groot belang dat voor veroordeelden, slachtoffers en samenleving voorzienbaar is welke straf in een concreet geval wordt opgelegd en hoe deze ten uitvoer wordt gelegd. Elektronische detentie is daarbij onmiskenbaar een ander soort straf dan een gevangenisstraf.»

Ik onderschrijf dat de voorzienbaarheid van de wijze van tenuitvoerlegging van groot belang is voor het vertrouwen in de strafrechtspleging. Daarom hecht ik er ook aan dat de toepassing van elektronische detentie een wettelijke basis krijgt. Dan is voor veroordeelden, slachtoffers en samenleving duidelijk dat de mogelijkheid van elektronische detentie bestaat en welke regels gelden voor de toepassing ervan. Dat er een verschil is tussen het verblijf in een penitentiaire inrichting en het verblijf buiten de inrichting in het kader van elektronische detentie, onderken ik volledig, zoals ik aan het begin van dit antwoord heb aangegeven. Daarom is de toepassing van elektronische detentie ook in de sleutel gezet van de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar voorbeelden van overmacht die niet tot gevolg heeft dat de deelname aan elektronische detentie zal worden beëindigd. Ook vragen zij hoe de bewijslast is verdeeld. Als voorbeeld van overmacht kan ik noemen dat een deelnemer aan elektronische detentie door vertraging in het openbaar vervoer te laat thuiskomt. Ook kan het voorkomen dat betrokkene niet komt opdagen bij een afspraak als gevolg van ziekte. In dergelijke gevallen ligt de beëindiging van elektronische detentie niet voor de hand. De deelnemer aan elektronische detentie dient uiteraard wel aannemelijk te maken dat sprake was van overmacht. Zo nodig kunnen met onverwacht huisbezoek extra controles plaatsvinden.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op het pleidooi van WODC-onderzoeker Nagtegaal in het tijdschrift *Sancties* om de (her)invoering van elektronische detentie in Nederland gepaard te laten gaan met effectiviteitsonderzoek en de conclusies uit dergelijk onderzoek mee te nemen bij het ten uitvoer leggen van elektronische detentie. In de jaarlijkse rapportage van het WODC worden de recidivegegevens van ex-gedetineerden uitgesplitst naar wijze van uitstroom. Aldus wordt onderscheid gemaakt tussen ex-gedetineerden met en zonder een plusprogramma en tussen ex-gedetineerden met en zonder elektronische detentie. Op deze wijze kan informatie worden gegenereerd over de effecten van elektronische detentie op de recidive.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het bevorderen van resocialisatie een belangrijke doelstelling van het voorstel is. Tegelijkertijd wordt door de regering benadrukt dat er slechts zeer beperkte bewegingsvrijheid is, de nodige controle ook aan huis plaatsvindt en de gestrafte de elektronische detentie ook uitdrukkelijk als straf ervaart. Zij vragen hoe deze stellingnames zich tot elkaar verhouden. De periode van elektronische detentie volgt op een periode van intramurale detentie. Aan de deelnemer aan elektronische detentie wordt het verblijf buiten de penitentiaire inrichting toegestaan, maar juist omdat betrokkene in de periode daarvoor in detentie heeft verbleven, is het logisch dat hij aan streng toezicht wordt onderworpen. Betrokkene zal moeten laten zien of hij met zijn herwonnen vrijheid zal kunnen omgaan. Elektronische detentie is wat dat betreft een modaliteit tussen de vrijheidsbeneming in de penitentiaire inrichting en de vrijheid als gevolg van voorwaardelijke invrijheidstelling.

Geleidelijke toename van vrijheden is een kernpunt in de fasering van de detentie die de regering voor ogen staat. Dat begint in de gevangenis waar gedetineerden met goed gedrag kunnen instromen in het plus-programma. Dat kan worden voortgezet in de deelname aan elektronische detentie waarbij betrokkene onder elektronisch toezicht en onder reclasseringsbegeleiding en -toezicht in de samenleving verkeert en wordt vervolgens afgesloten met de voorwaardelijke invrijheidstelling, waarbij alleen nog sprake is van elektronisch toezicht als dat noodzakelijk is.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het overgaan van de verantwoordelijkheid voor de executie van straffen van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie een verbetering is. De aan het woord zijnde leden vragen zich af wat de Minister (en zijn ambtenaren) zo geschikt maakt om de executie ter hand te nemen en wat het openbaar ministerie daarvoor minder geschikt maakt. De naoorlogse ontwikkeling van de tenuitvoerlegging van straffen geeft blijk van een centralisatie van taken bij landelijke diensten die onder de verantwoordelijkheid van de Minister ressorteren, zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen en het CJIB. De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen geschiedt momenteel *formeel* op last van het openbaar ministerie, maar is *feitelijk* een taak van de administratie geworden. Het kabinet heeft de ambitie om de strafrechtsketen doelmatiger te laten functioneren en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen te optimaliseren. In 2012 constateerde de Algemene Rekenkamer in haar rapport «Prestaties in de strafrechtsketen» dat de strafrechtsketen onvoldoende presteert. Tevens werd geconstateerd dat er aan de oplossing van veel knelpunten in de strafrechtsketen met veel energie werd gewerkt, maar dat de onderlinge samenhang ontbrak. Op basis van dit rapport en een WODC-rapport over doorlooptijden in de strafrechtsketen hebben de Minister van Veiligheid en Justitie en ik besloten meer centraal te gaan sturen op de strafrechtsketen en lopende initiatieven te bundelen voor een betere samenhang en regie op lopende verbeteringstrajecten (Kamerstuk 33 173, nr. 6). Deze inspanningen zijn gericht op het versterken van de prestaties van de gehele strafrechtsketen. Specifiek voor de fase van de tenuitvoerlegging is eerder – in 2011 – begonnen met de noodzakelijke verbeteringen in het hierboven al genoemde programma USB.

Doelstellingen voor de tenuitvoerlegging zijn het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk ten uitvoer leggen van straffen en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtsketen. Daarnaast willen wij ook in de fase van tenuitvoerlegging en bij de beëindiging van straffen en maatregelen de positie van slachtoffers en nabestaanden versterken. Een voorwaarde voor het bereiken van deze doelen is dat de regie op en de samenwerking binnen de uitvoeringsketen worden versterkt. Om dit te realiseren wordt onder meer de coördinatie van de feitelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen centraal belegd bij een uitvoeringsdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, te weten het CJIB. De regie op de tenuitvoerlegging komt bij de Minister van Veiligheid en Justitie te liggen. Het openbaar ministerie verstrekt in de nieuwe situatie alle voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen aan de Minister. Daarnaast blijft het openbaar ministerie verantwoordelijk voor specifieke taken binnen de tenuitvoerlegging, zoals het waar dat nodig is in het kader van de tenuitvoerlegging aanbrengen van zaken bij de strafrechter, teneinde deze een vervolgbeslissing te laten nemen.

Door de Minister direct verantwoordelijk te maken voor de tenuitvoerlegging, kan het openbaar ministerie zich richten op zijn kerntaken, te weten de opsporing en vervolging van strafbare feiten ter handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. De voor de verbetering van de prestaties van de uitvoeringsketen noodzakelijke centrale regie op de tenuitvoer-

legging kan vanuit de hierop gerichte taken van het openbaar ministerie onvoldoende vorm krijgen.

Een wetsvoorstel dat beoogt de voornoemde regie op en de samenwerking binnen de uitvoeringsketen te verbeteren, is recentelijk voor advies aan de Raad van State voorgelegd, zoals ik hierboven al heb gemeld.

Deze leden vragen voorts of de impactanalyse met betrekking tot rol en taken van de ketenpartners van de Dienst Justitiële Inrichtingen voorafgaand aan het indienen van het wetsvoorstel had moeten gebeuren. Ik ben dat niet met deze leden eens. Het is een normale gang van zaken dat tijdens een wetgevingstraject impactanalyses worden gemaakt. Dergelijke analyses kunnen veelal niet in een vroeg stadium worden gemaakt, omdat dan nog niet alle contouren van een voorgestelde regeling duidelijk zijn. Ik kan ook heel goed begrijpen dat ketenpartners de gevolgen van een wetsvoorstel gedetailleerd in kaart brengen vanaf het moment dat de voorgestelde regeling niet meer aan wijziging onderhevig is. Er is dus geen sprake van een «slordig wetgeven» zoals deze leden dat noemen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat elektronische detentie vooral een optie is, indien het ook in het belang van de veroordeelde is om terug te keren naar zijn oude thuissituatie. Zij vragen op welke wijze de thuissituatie wordt betrokken bij de afweging om al dan niet over te gaan op elektronische detentie. De reclassering onderzoekt ten behoeve van de advisering over de toepassing van elektronische detentie, de thuissituatie. De reclassering bezoekt daartoe het beoogde verblijfadres en spreekt met eventuele daar woonachtige personen. Tijdens het bezoek geeft de reclassering voorlichting 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. De thuissituatie moet de toepassing van elektronische detentie toelaten. Daar waar na het onderzoek van de reclassering duidelijk wordt dat bijvoorbeeld sprake is van grote spanningen in de thuissituatie zal van instroom in elektronische detentie geen sprake kunnen zijn. De risico's dat de elektronische detentie niet goed zal verlopen, zijn dan te groot. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering tot een maximumduur van twaalf maanden voor de deelname aan elektronische detentie is gekomen en welke ervaringen hiermee in het buitenland zijn opgedaan. Ook vragen deze leden in dit verband naar de invulling van elektronische detentie. Bij brief van 9 september 2013 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over een door het WODC uitgevoerd literatuuronderzoek naar de ervaringen met elektronische detentie in Europa (Kamerstuk 24 587, nr. 565). Het literatuuronderzoek heeft de toepassing van elektronische detentie in vogelvlucht in de gehele Europese Unie bekeken. De volgende landen zijn uitgebreid onderzocht: België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Zweden, Finland, Engeland en Wales, Noord-Ierland en Schotland en buiten de EU Noorwegen. De langste ervaring met elektronische detentie is in Zweden opgedaan (bijna 20 jaar), gevolgd door Frankrijk (16 jaar). Qua aantallen deelnemers per jaar zijn deze twee landen ook de landen met de meeste ervaring: in Frankrijk betrof het ruim 3.600 personen met elektronische detentie op jaarbasis (november 2009) en in Zweden ruim 3.000 personen (2008). Inhoudelijk vertonen de systemen in beide landen echter grote verschillen: sober in Frankrijk, met weinig meer dan een enkelband en controle hierop, tegenover uitgebreide controle en begeleiding in Zweden.

In de meeste landen gelden de volgende condities om in aanmerking te kunnen komen voor elektronische detentie: het hebben van geschikte woonruimte, een verbod op alcohol- en drugsgebruik, een goedgekeurde dagbesteding (meestal werk), de toestemming van de deelnemer zelf, de toestemming van de (volwassen) huisgenoot of huisgenoten, en een gepersonaliseerd urenschema waarin per dag per activiteit is aangegeven waar de deelnemer aan elektronische detentie zich moet bevinden en wat hij op die tijdstippen moet doen. In Zweden konden deelnemers aan elektronische detentie veelal hun werk behouden en werkten zij gemiddeld 30 uur per week. Ook in België kunnen deelnemers aan elektronische detentie aan het werk blijven, maar het vinden van werk is moeilijk gebleken. Uit de informatie die is gevonden over de toepassing van elektronische detentie in België bleek verder dat huisgenoten (meestal de partners) een belangrijke rol spelen bij het al dan niet slagen van elektronische detentie.

Uit het literatuuronderzoek is voorts 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. Ik verwacht dat de gemiddelde duur van deelname aan elektronische detentie ongeveer vijf à zes maanden zal zijn. Dat komt overeen met de door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming geadviseerde duur.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat het voordeel is van een lange aaneengesloten periode van elektronische detentie in vergelijking met de huidige, meer gefaseerde, aanpak van resocialisatie. Voor zover de aan het woord zijnde leden zouden menen dat met de toepassing van elektronische detentie een langere periode is gemoeid dan in de huidige situatie, zet ik dat beeld graag recht. De maximale duur van de deelname aan elektronische detentie is één jaar. Die maximumduur wordt pas bereikt als een gevangenisstraf van zes jaar of meer is opgelegd. In de huidige situatie zou een gedetineerde die zes jaar gevangenisstraf moet ondergaan, gedurende anderhalf jaar in aanmerking komen voor plaatsing in een ZBBI (half jaar) en vervolgens deelname aan een penitentiair programma (één jaar).

Aan het begin van deze memorie ben ik ingegaan op de redenen waarom naar mijn oordeel de huidige wijze van detentiefasering een doodlopend pad is. De bestaande detentiefasering is onvoldoende gericht op activiteiten die bijdragen aan de resocialisatie en er is sprake van een vrijblijvendheid die niet past bij een gecontroleerde terugkeer in de samenleving. Verlof van gedetineerden is nu nog gekoppeld aan de fase van detentie en daardoor te weinig persoonsgericht. Daarnaast moet meer rekening worden gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. In de bestaande wijze van detentiefasering is slechts beperkt sprake van de inzet van elektronisch toezicht.

Er is wat mij betreft ook geen overtuigend bewijs dat de invulling die thans aan de detentiefasering wordt gegeven, een substantiële bijdrage heeft geleverd aan het terugdringen van recidive. De detentiefasering bestaat immers in zijn huidige vorm al lange tijd, terwijl de recidive van

ex-gedetineerden in die tijd steeds onaanvaardbaar hoog is geweest. Pas de laatste jaren is de recidive aan het dalen. Ik laat onderzoeken of dat komt door de persoonsgerichte aanpak en het aanspreken van de gedetineerde op diens eigen verantwoordelijkheid voor een succesvolle re-integratie. Dat vormen nu de belangrijkste pijlers onder het sanctiebeleid van het kabinet. De tenuitvoerlegging wordt zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van een succesvolle terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij. Met externe vrijheden moet dan ook een concreet resocialisatiedoel worden gediend. Daarnaast moet bij het verlenen van externe vrijheden rekening worden gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Hierin voorziet het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag de visie van de regering op de verhouding tussen de elektronische detentie en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij vragen of zij het goed begrijpen dat iemand die een gevangenisstraf van 15 jaar uitzit, na 10 jaar in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling, en dat wanneer onderhavig wetsvoorstel tot wet verwordt, zo iemand dus na 9 jaar in aanmerking kan komen voor elektronische detentie. Ook vragen zij hoe dit zich verhoudt tot de Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 2011, 545). Elektronische detentie en voorwaardelijke invrijheidstelling zijn twee verschillende instrumenten, maar hebben hetzelfde doel: de gecontroleerde terugkeer in de samenleving ter voorkoming van recidive. 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 en gaat gepaard met 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 deelname aan elektronische detentie heeft voorts een maximumduur van één jaar. 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.

Met zijn gedrag en inspanningen tijdens de detentieperiode moet de gedetineerde laten zien dat hij bereid is te investeren in zichzelf. Dan komt hij in aanmerking voor elektronische detentie en kan hij dus eerder terugkeren in de samenleving. De deelname aan elektronische detentie biedt betrokkene kansen, maar als hij deze niet grijpt, moet hij terug naar de gevangenis.

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 dan 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.

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. Dan kunnen geen voorwaarden meer worden gesteld en is geen reclasseringstoezicht mogelijk. Er is dan geen sprake van een gecontroleerde en geleidelijke overgang van detentie naar vrijheid. Met het kader van de v.i. kunnen we in de gaten houden of ex-gedetineerden zich in vrijheid weten te gedragen. De ervaring leert dat gedetineerden die zonder toezicht en begeleiding in de samenleving terugkeren, vaker opnieuw strafbare feiten plegen. Het afzien van v.i. voor veel gedetineerden is naar mijn oordeel dus niet goed voor het voorkomen van recidive.

Zouden in een systeem van «geen v.i., tenzij» 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. Deze gedetineerden zijn er niet klaar voor om terug te keren in de samenleving. De mogelijkheid van uit- of afstel van v.i. kan eraan bijdragen dat gedetineerden alsnog inzet gaan vertonen voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.

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. En deze leden begrijpen het inderdaad goed dat iemand die een gevangenisstraf van vijftien jaar uitzit, na negen jaar in aanmerking kan komen voor elektronische detentie en na tien jaar in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

Met de hierboven beschreven positionering sluit de elektronische detentie goed aan op de persoonsgerichte aanpak en het werken aan gedragsverandering die centraal stonden bij de door deze leden genoemde wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De inzet van het kabinet is erop gericht de fase van (elektronische) detentie en de fase van voorwaardelijke invrijheidstelling beter op elkaar aan te laten sluiten. Dat heb ik ook betoogd in mijn brief van 8 november 2011 (Kamerstuk 29 270, nr. 61). De periode van voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden gebruikt om activiteiten en interventies die tijdens (elektronische) detentie zijn gestart, maar nog niet zijn afgerond, door te laten lopen in de fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Aan de andere kant kan het 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 voorwaardelijke invrijheidstelling, dient hierin een zelfstandige afweging te maken. Die zelfstandige afweging betreft ook het eventueel indienen van een vordering tot uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling bij de rechter op basis van de daartoe in de wet neergelegde gronden.

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over de toepassing van elektronische detentie in het geval dat de veroordeling tot gevangenisstraf nog niet onherroepelijk is. Zij verwijzen naar enkele gronden voor voorlopige hechtenis (vluchtgevaar, gevaar voor recidive en gevaar voor maatschappelijke onrust vanwege de ernst van het feit) en vragen of de regering nog wel gelooft in het ernstig nemen van deze gronden. Volgens deze leden lijkt het toepassen van elektronische detentie in geval van een niet-onherroepelijke veroordeling uit te gaan van voorlopige hechtenis als voorschot op de door de rechter op te leggen straf. De regering neemt uiteraard de gronden voor de toepassing van voorlopige hechtenis zeer serieus. Dat is ook de reden dat indien de toepassing zou worden overwogen van elektronische detentie in het geval van een veroordeling tot gevangenisstraf die nog niet onherroepelijk is, altijd het openbaar ministerie om advies wordt gevraagd. Het openbaar ministerie kan dan bekijken welke gronden er zijn voor de toepassing van voorlopige hechtenis en op basis daarvan beoordelen of die gronden zich verzetten tegen de toepassing van elektronische detentie. Ik wijs er in dit verband op dat een bevel tot voorlopige hechtenis ook kan worden gegeven of verlengd op grond van de veroordeling in eerste aanleg tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel (artikel 75, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering). Het hoeft dus niet zo te zijn dat er nog sprake is van de door deze leden genoemde gronden.

Ik acht het niet wenselijk om gedetineerden enkel vanwege het niet onherroepelijk zijn van de veroordeling uit te sluiten van de toepassing van elektronische detentie. Het kan immers gaan om personen die al geruime tijd zijn gedetineerd en een groot deel van de aan hen opgelegde gevangenisstraf *feitelijk* hebben ondergaan door de toepassing van voorlopige hechtenis. Als zij goed gedrag vertonen, aan alle overige voorwaarden voor de instroom in elektronische detentie voldoen en ook het openbaar ministerie geen bezwaren heeft, zie ik geen reden om de deelname aan elektronische detentie aan hen te ontfemen.

De leden van de D66-fractie willen graag vernemen welke gedachte ten grondslag heeft gelegen aan de beslissing dat de helft van de vrijheidsstraf ondergaan dient te zijn als voorwaarde voor het in aanmerking komen voor elektronische detentie. Zij vragen of de regering heeft overwogen om de periode van elektronische detentie en die van voorwaardelijke invrijheidstelling samen te laten vallen en zo nee, waarom niet. Het lid van de SGP-fractie vraagt of de regering niet de voorkeur zou geven aan het combineren van de eerste fase van de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling met een periode van elektronische detentie, waarin ruimte is voor zinvolle dagbesteding. Het laten ingaan van de periode van elektronische detentie op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling was voor mij geen levensvatbare optie omdat met de invoering van elektronische detentie een bezuiniging moet worden behaald. De bezuinigingsdoelstelling heeft het moment bepaald waarop de instroom in elektronische detentie mogelijk moet zijn. Als de periode van elektronische detentie en de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling zouden samenvallen, zou geen bezuiniging worden behaald. De kosten zouden in dat geval zelfs toenemen, zoals het lid van de SGP terecht opmerkt.



Met het Masterplan DJI heb ik maatregelen getroffen om dure detentiefaciliteit te besparen. Met elektronische detentie die kan ingaan na het ondergaan van de helft van de opgelegde straf, wordt dure detentiefaciliteit bespaard. Tegelijkertijd wordt vastgelegd dat – anders dan nu het geval is – geen sprake kan zijn van verblijf buiten de penitentiaire inrichting vóórdat de helft van de opgelegde gevangenisstraf is ondergaan.

De invoering van elektronische detentie als *executiemodaliteit* op het moment van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft naar mijn oordeel overigens ook geen duidelijke meerwaarde. Aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kan namelijk nu al de voorwaarde worden verbonden dat betrokkene zijn woning op bepaalde tijdstippen, bijvoorbeeld 's-nachts, niet verlaat. De naleving van deze voorwaarde kan worden gecontroleerd door middel van elektronisch toezicht. Het openbaar ministerie, dat de bijzondere voorwaarden vaststelt, moet hierbij wel aangeven waarom een dergelijke voorwaarde, gecombineerd met elektronisch toezicht nodig zou zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het voorstel voor een nieuwe uit- en/of afstelgrond voor de voorwaardelijke invrijheidstelling voortkomt uit de gedachte dat deze gedetineerden hun voorwaardelijke invrijheidstelling niet «verdiend» hebben. Zij vragen of de staat hiermee niet het risico vergroot dat het misgaat met deze plotselinge overgang van detentie naar volledige vrijheid. Hierboven, in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie, ben ik ingegaan op de verhouding tussen elektronische detentie en voorwaardelijke invrijheidstelling. Ik heb daarbij aangegeven dat het uitgangspunt bij de voorwaardelijke invrijheidstelling is dat alle gedetineerden die daarvoor op grond van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf in aanmerking komen, voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. Het is dus niet zo dat de voorwaardelijke invrijheidstelling met goed gedrag moet worden verdiend. Maar het is wel zo dat een gedetineerde met «verkeerd» gedrag de voorwaardelijke invrijheidstelling op het spel kan zetten. Misdraging tijdens detentie die heeft geleid tot het opleggen van een disciplinaire straf, kan nu al leiden tot het uit- of afstellen van v.i. Voor gedetineerden die geen inzet vertonen voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving moet de mogelijkheid bestaan om de v.i. uit te stellen en in het uiterste geval achterwege te laten. Die gedetineerden zijn er gewoon niet klaar voor om terug te keren in de samenleving. De mogelijkheid van uit- en afstel van de v.i. kan eraan bijdragen dat gedetineerden alsnog inzet gaan vertonen voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.

Deze leden wijzen er terecht op dat aan het volledig achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling risico's zijn verbonden. Zoals ik hierboven al heb aangegeven, biedt de voorwaardelijke invrijheidstelling nu juist het kader voor voorwaarden en toezicht gericht op gedragsverandering en het voorkomen van recidive. Het volledig achterwege laten van v.i. op basis van de voorgestelde grond is wat mij betreft dan ook alleen maar in bijzondere situaties aan de orde, juist vanwege de door deze leden genoemde argumenten, namelijk dat dan geen sprake meer is van een gecontroleerde en geleidelijke overgang van detentie naar vrijheid. De rechter zal uiteindelijk alle relevante belangen moeten afwegen en over het al dan niet achterwege laten van de v.i. moeten beslissen.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar de wijze waarop ik uitvoering geef aan de door de Tweede Kamer aanvaarde motie Kooiman (Kamerstuk 33 745, nr. 27) verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer die ik gelijktijdig met deze memorie heb verzonden. In die brief geef ik aan dat met het verlenen van incidenteel verlof is voorzien in de mogelijkheid om praktische voorbereidingen te treffen op de terugkeer in de samenleving in het kader van de

deelname aan elektronische detentie of (voorwaardelijke) invrijheidstelling.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ervoor is gekozen de nadere criteria voor deelname aan elektronische detentie niet (deels) in de wet te regelen. Het hoofdcriterium voor de toepassing van elektronische detentie is in de wet geregeld. Het voorgesteld artikel 4, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet bepaalt namelijk dat gedetineerden die zijn veroordeeld tot gevangenisstraf of hechtenis van zes maanden of meer en ten aanzien van wie gebleken is van goed gedrag in de gelegenheid kunnen worden gesteld tot deelname aan elektronische detentie. Uit deze formulering vloeit voort dat bijvoorbeeld bij de tenuitvoerlegging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders of terbeschikkingstelling geen sprake kan zijn van elektronische detentie. Evenmin kunnen vervangende hechtenis, gijzeling of lijfswang door middel van elektronische detentie ten uitvoer worden gelegd.

Daarnaast zal in de Penitentiaire maatregel, een algemene maatregel van bestuur, een aantal categorieën gedetineerden worden uitgesloten van de deelname aan elektronische detentie.

Het gaat hierbij om een in de penitentiaire regelgeving gebruikelijke systematiek. De Penitentiaire beginselenwet kent thans nog het penitentiair programma als extramurale executiemodaliteit. In artikel 4, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet is onder meer bepaald dat over de inhoud van het penitentiair programma en de nadere voorwaarden voor deelname aan het penitentiair programma bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Met betrekking tot de in dit wetsvoorstel voorziene invoering van elektronische detentie is aan deze systematiek vastgehouden. Ik zag geen reden om daarvan af te wijken.

De leden van de SP-fractie vragen of de algemene maatregel van bestuur met de nadere criteria voor deelname aan elektronische detentie inmiddels gereed is. Een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur is voorgelegd aan de gebruikelijke adviesinstanties. Dat ontwerp is bij brief van 7 april 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 33 745, nr. 9) en beschikbaar op de website van de Eerste Kamer ([http://www.eerstekamer.nl/overig/20140410/concept\\_besluit\\_invoering\\_van/document](http://www.eerstekamer.nl/overig/20140410/concept_besluit_invoering_van_document)).

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering om aan te geven wat de positie is van buitenlandse gedetineerden (gedetineerden zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland). Buitenlandse gedetineerden worden niet per definitie uitgesloten van elektronische detentie. Als zij in Nederland rechtmatig verblijf hebben en kunnen beschikken over een aanvaardbaar verblijfadres, dan kunnen zij in aanmerking komen voor elektronische detentie. Als geen sprake is van een aanvaardbaar verblijfadres – hetgeen veelal het geval zal zijn bij gedetineerden die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben – kan van de deelname aan elektronische detentie geen sprake zijn.

Ook vragen deze leden de regering om aan te geven wat de positie is van mogelijk aanwezige minderjarige huisgenoten en hoe de belangen van (kwetsbare) kinderen worden meegewogen. De reclassering onderzoekt ten behoeve van de advisering over de toepassing van elektronische detentie, de thuissituatie. Daartoe vindt een huisbezoek plaats door de reclassering. Bij dit onderzoek kan de reclassering vaststellen of sprake is van minderjarige huisgenoten. Hoewel minderjarige huisgenoten niet om instemming wordt gevraagd met de uitvoering van elektronische detentie in de woning, kunnen de belangen van kinderen zich wel tegen de toepassing van elektronische detentie verzetten. De thuissituatie moet de toepassing van elektronische detentie toelaten. Daar waar het de

reclassering bij haar onderzoek duidelijk wordt dat bijvoorbeeld sprake is van grote spanningen in de thuissituatie zal van instroom in elektronische detentie geen sprake kunnen zijn. In haar advies zal de reclassering aangeven of zij de toepassing van elektronische detentie verantwoord acht, mede gelet op de belangen van aanwezige (kwetsbare) kinderen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om uit te leggen wat de ambtenaren van de DJI geschikt maakt om de selectie voor deelname aan elektronische detentie uit te voeren. De selectie voor elektronische detentie is een proces waarin de DJI verschillende informatiebronnen hanteert en waarin ketenpartners een rol hebben. Zoals ik in het voorgaande al opmerkte, is een belangrijke rol weggelegd voor de reclassering, die altijd door de directeur gevraagd wordt een advies uit te brengen over de opportuniteit van elektronische detentie. Daarnaast wordt standaard de politie om advies gevraagd en zo nodig het openbaar ministerie. De selectiebeslissing wordt genomen door de selectiefunctionaris bij DJI. De selectiefunctionarissen zijn juridisch geschoold en het nemen van dergelijke selectiebeslissingen is een kerntaak die zij al jaren uitvoeren. De selectiefunctionaris kent betrokkene niet persoonlijk. De selectiefunctionaris beoordeelt aan de hand van stukken, de voordracht door de directeur van de inrichting en de adviezen van ketenpartners, of de gedetineerde in aanmerking komt voor elektronische detentie en zo ja onder welke voorwaarden. Voor elke gedetineerde wordt een detentie- en re-integratieplan (D&R-plan) opgesteld. De voordracht voor elektronische detentie wordt opgenomen in het D&R-plan als onderdeel van het traject. Dit D&R-plan wordt regelmatig besproken en bijgesteld in het multidisciplinair overleg (MDO). Daarin zijn onder meer de inrichtingspsychologen vertegenwoordigd en de leefafdeling met penitentiaire inrichtingswerkers waar de gedetineerde verblijft. In het MDO wordt onderzocht of de gedetineerde het gedrag en de inzet vertoont die van hem verlangd wordt. Het MDO adviseert de directeur over de voordracht van een gedetineerde voor elektronische detentie. Een gelijke behandeling van gelijke gevallen wordt bevorderd doordat de selectiefunctionaris de voordrachten van directeuren toetst en doordat tegen de weigering van elektronische detentie beroep openstaat bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

Deze leden vragen of de regering het met hen eens is dat de meest kwetsbare mensen veelal niet in aanmerking zullen komen voor elektronische detentie en of de regering voorts niet bang is voor veel beroepen bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Het is naar mijn oordeel niet juist om te denken dat de meest kwetsbare gedetineerden veelal niet in aanmerking zullen komen voor elektronische detentie. Tijdens de detentie kan een gedetineerde werken aan zijn terugkeer in de samenleving. In de eerste plaats zijn er resocialisatieactiviteiten die in het kader van de persoonsgerichte aanpak tijdens detentie plaatsvinden. Daarnaast zijn er voor alle gedetineerden de activiteiten die de DJI aanbiedt op het gebied van de nazorg.

In het voorgaande heb ik al aangegeven dat bij het ontwikkelen van het systeem van «promoveren en degraderen» extra zorg is besteed aan de positie van gedetineerden met een stoornis, waaronder verslaving, of een gebrekkige ontwikkeling. Voor hen worden de eisen op maat gemaakt. Zij hoeven, afhankelijk van de individuele problematiek, niet positief te scoren op alle onderdelen van goed gedrag om voor promotie in aanmerking te komen. Wel dienen zij bereid te zijn verbetering te tonen. Promoveren en degraderen hangt dus ook bij deze groep gedetineerden af van de motivatie en eigen verantwoordelijkheid.

Gedetineerden voor wie zorg geïndiceerd is deze ook ontvangen.

Gedetineerden die het vereiste gedrag niet kunnen laten zien door een verstandelijke beperking of een ernstige ziekelijke stoornis kunnen

terechtkomen 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 delictvrije toekomst. Voor zover zij niet in aanmerking zouden komen voor de deelname aan elektronische detentie kan de gecontroleerde en begeleide terugkeer in de samenleving plaatsvinden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Voor veel beroepen bij de RSJ ben ik niet bang. Het is een bekend fenomeen dat bij de invoering van vernieuwingen in het gevangeniswezen het aantal zaken bij de (penitentiaire) rechter tijdelijk toeneemt. Ik zei de uitkomst van deze zaken met vertrouwen tegemoet.

De leden van de D66-fractie vragen om toe te lichten of en zo ja, waarom de regering verwacht dat minstens eenzelfde aantal gedetineerden dat thans in aanmerking komt voor een penitentiair programma, straks wordt geselecteerd voor deelname aan elektronische detentie. Verder vragen deze leden of de regering kan verzekeren dat ook basisprogramma's adequate mogelijkheden bieden voor gedragsverandering van gedetineerden en voldoende impulsen bevatten voor hun resocialisatie. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of niet juist de meest kwetsbare groepen gedetineerden die geen goed gedrag vertonen, wel voldoende worden voorbereid op de terugkeer in de samenleving. Gedetineerden die nu in een penitentiair programma komen vertonen in het algemeen ook gewenst gedrag. Daarom verwacht ik ook dat gedetineerden die nu nog voor een deelname aan een penitentiair programma in aanmerking komen, ook voor de deelname aan elektronische detentie in aanmerking zouden komen.

Recent is in overleg met alle betrokken ketenpartners en met behulp van externe expertise een meer gedetailleerde impactanalyse verricht inzake de invoering van elektronische detentie. Uitkomst hiervan was een geschatte gemiddelde doelgroep van circa 700 plaatsen op jaarbasis met een bandbreedte die opwaarts tot circa 850 plaatsen loopt. Het daadwerkelijk aantal personen dat met elektronische detentie zal gaan is vanzelfsprekend afhankelijk van de wijze waarop de selectieprocedure in de praktijk gestalte krijgt en het profiel van de gedetineerden die in beginsel in aanmerking kunnen komen voor elektronische detentie, alsmede van het «aanbod» van gedetineerden in het algemeen.

Daarbij zijn zowel de gehanteerde objectieve (bijv. strafduur) als subjectieve (bijv. gedrag tijdens detentie) criteria van belang. Alle te hanteren criteria bij de invoering van elektronische detentie zijn daarom ook betrokken in eerdergenoemde impactanalyse die recent is uitgevoerd. Met de invoering van «promoveren en degraderen» blijft sprake van een gedifferentieerd stelsel waarbij er voor alle gedetineerden 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 programma in het teken van resocialisatie en re-integratie. Het basisprogramma gaat 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 wettelijke minimumnorm van 18 uur per week. 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 geldt ook voor gedetineerden die wel instromen in het plusprogramma maar, op basis van wettelijke criteria of selectiecriteria, niet in aanmerking komen voor elektronische detentie. 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. 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. De ondersteuning van gedetineerden die het gewenste gedrag niet kunnen laten zien en daarom in een basisprogramma zitten bestaat uit tweewekelijkse mentorgesprekken en de algemene bejegening van al het personeel (mentor, arbeidsmedewerker, sportinstructeur etc.). De inrichtingswerkers zijn getraind in motiverende bejegening wat inhoudt dat ze zullen zoeken naar positief gedrag om van daaruit toe te werken naar verbetering van het ongewenste gedrag. De vaardigheden op dit terrein verschillen per persoon en het werken vanuit deze motivatie vraagt blijvende aandacht van het management. Als echt sprake is van een stoornis of beperking kan de inzet van zorgprofessionals, de eigen psycholoog of ambulante zorg, een oplossing bieden. Als gedetineerden niet willen veranderen zal de bejegening altijd gericht blijven op motivatie van deze gedetineerden.

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering om aan te geven aan de hand van welke criteria zal worden bepaald of gedetineerden elektronische detentie krijgen opgelegd. Zij vragen, onder verwijzing naar de motie van het Tweede Kamerlid Schouw, of bezuinigingen een rol spelen bij de toepassing van elektronische detentie en, zo ja, op welke wijze dit belang zal worden afgewogen tegen andere belangen. De motie van de heer Schouw verzoekt de regering bij de toepassing van elektronische detentie de aantallen en het realiseren van een bezuiniging niet leidend te laten zijn, maar zich te houden aan de voorwaarden zoals deze bij wet en algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld. Ik heb in reactie op deze motie aangegeven dat het voor zich spreekt dat bij de uitvoering van elektronische detentie de voorwaarden van de wet en de algemene maatregel van bestuur moeten worden gevolgd. Ik heb de motie daarom als een ondersteuning van het beleid beschouwd en ook als iets wat het kabinet zal doen.

Bij de individuele selectie van gedetineerden voor deelname aan elektronische detentie spelen bezuinigingen derhalve geen rol. Gedetineerden die op basis van de wettelijke criteria in aanmerking komen, worden individueel beoordeeld op geschiktheid voor deelname aan elektronische detentie. Hierbij worden de volgende aspecten betrokken: de aard, zwaarte en achtergronden van het gepleegde delict, het gedrag van de gedetineerde, het gevaar voor recidive, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de mate van onzekerheid over de datum van invrijheidstelling (als het gaat om nog niet onherroepelijk veroordeelde gedetineerden).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer sprake is van een «aanvaardbaar» verblijfadres. Zij vragen of elektronische detentie in alle gevallen van de baan is als huisgenoten daartegen bezwaar maken en of de DJI ook ruimte heeft om andere plaatsen te zoeken waar elektronische detentie kan plaatsvinden. Om te beoordelen of het beoogde adres een aanvaardbaar verblijfadres is, worden tijdens de screening voor deelname aan elektronische detentie een aantal aspecten gecontroleerd. De politie controleert het beoogde adres, waarbij onder meer wordt bekeken of het adres bekend is van meldingen van overlast of sprake is van betrokkenheid bij een lopend onderzoek. Ook wordt door de politie gecontroleerd of de beoogde deelnemer aan elektronische detentie in het verleden betrokken was bij overlast in de wijk. De reclassering bezoekt het beoogde adres en maakt in haar advies melding van sociale aspecten. Hierbij worden onder meer de verstandhouding met en risico's voor de huisge-

noten meegewogen alsmede risico's op terugval door verblijf op het desbetreffende adres. Tot slot worden de technische aspecten van het verblijfadres gecontroleerd. Voorwaardelijk is dat de controlemiddelen op het betreffende adres goed functioneren.

De primaire verantwoordelijkheid voor een goed verloop van elektronische detentie ligt bij de gedetineerde zelf. Mocht de gedetineerde ondanks zijn inspanningen niet slagen in het vinden van een woning, bijvoorbeeld omdat eventuele huisgenoten bezwaar maken, dan zal DJI hem behulpzaam zijn in het zoeken naar een geschikt verblijfadres. Wanneer de gedetineerde hieraan niet wil meewerken, kan hij niet deelnemen aan elektronische detentie. Een vast en aanvaardbaar verblijfadres is immers een voorwaarde voor instroom in elektronische detentie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of een huisgenoot op elk moment zijn/haar medewerking aan de elektronische detentie kan intrekken en welke gevolgen dit heeft. Een huisgenoot kan zijn/haar medewerking aan de elektronische detentie intrekken. Als dit gebeurt voordat de elektronische detentie is gestart, dan zal de deelname aan elektronische detentie niet door kunnen gaan. De DJI en/of de reclassering zullen wel met de betrokken huisgenoot het gesprek aangaan over de redenen om de medewerking in te trekken. Hetzelfde geldt voor de situatie dat de deelname aan elektronische detentie al is aangevangen. 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 VVD-fractie vragen de regering om aan te geven voor welke zinvolle dagbesteding de DJI zal zorgen, als geen passende arbeid beschikbaar is en door de gemeente geen re-integratie wordt aangeboden. Elektronische detentie moet zo veel mogelijk in het teken van activiteiten in het kader van resocialisatie staan. Ik heb het dan over zinvolle dagbesteding, bij voorkeur betaalde arbeid. Het volgen van een training, een beroepsopleiding en het deelnemen aan gedragsinterventies of forensische zorg kan ook deel uitmaken van de zinvolle dagbesteding, evenals onbetaalde arbeid zoals vrijwilligerswerk. Het vinden van een zinvolle dagbesteding is primair een verantwoordelijkheid van de deelnemer aan elektronische detentie. Mocht de gedetineerde ondanks zijn inspanningen niet slagen in het vinden van een zinvolle dagbesteding, dan kan de gemeente hierin bemiddelen. Indien voor de deelnemer aan elektronische detentie geen passende arbeid beschikbaar is en geen re-integratie door de gemeente kan worden aangeboden, zal DJI een zinvolle dagbesteding faciliteren. Hierbij kan worden gedacht aan werkzaamheden die ten nutte komen aan de maatschappij, zoals het onderhoud van overheidsgebouwen en monumenten, plantsoendienst. Maar ook aan werkzaamheden die productie of dienstverlening betreffen in het verlengde van de penitentiaire arbeid.

Deze leden vragen of er daarbij een keuzemogelijkheid is voor betrokkene. Betrokkene heeft een keuzemogelijkheid omdat het vinden van een zinvolle dagbesteding in de eerste plaats zijn eigen verantwoordelijkheid is. Of betrokkene ook nog een keuze heeft als de gemeente niet kan bemiddelen in het zoeken naar zinvolle dagbesteding en de DJI faciliteert is afhankelijk van de vraag of in dat geval feitelijk nog verschillende opties voor zinvolle dagbesteding resteren.



De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering instrumenten als begeleiding, huisvesting, sociale contacten, en arbeid of arbeidstoelating essentiële voorwaarden acht om via de elektronische detentie succesvol te resocialiseren. Ook vragen deze leden of de regering kan waarborgen dat het beleid niet zodanig versoberd raakt, dat het risico bestaat van de «kale» elektronische detentie. Elektronische detentie moet naar mijn oordeel zo veel mogelijk in het teken van resocialisatie staan. Ik heb het dan over zinvolle dagbesteding, bij voorkeur arbeid. Het volgen van een training, een beroepsopleiding of het deelnemen aan gedragsinterventies of forensische zorg kan ook deel uitmaken van de zinvolle dagbesteding. Daarnaast wordt middels toezicht en begeleiding gewerkt aan gedragsverandering. Toezicht en begeleiding in de vrije maatschappij, met name bij de justitiabelen met een hoger risiconiveau, is zeer belangrijk bij het voorkomen van recidive. De reclassering heeft hiermee veel ervaring en 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 reclassering begeleidt deelnemers aan elektronische detentie zodanig, dat zij in staat zijn de voorwaarden na te leven en controleert hierop.

Voor deze activiteiten is voldoende capaciteit beschikbaar. Ik verwijs hiervoor mede naar het afschrift van de brief aan de Tweede Kamer die uw Kamer gelijktijdig met deze memorie van antwoord heeft ontvangen. Deze leden vragen voorts welk scenario de regering voor ogen heeft indien de elektronische detentie niet zo succesvol blijkt, bijvoorbeeld omdat zij niet leidt tot vermindering van recidive, of omdat deze in veel gevallen halverwege moet worden afgebroken of omdat blijkt dat veel groepen gedetineerden er niet voor in aanmerking komen.

Uit wetenschappelijk onderzoek is bekend dat programma's vooral effectief zijn als twee componenten worden gecombineerd: controle en daarnaast activiteiten in het kader van re-integratie, behandeling en begeleiding. Elektronische detentie zoals thans voorzien bevat beide componenten. Met deze aanpak heb ik er vertrouwen in dat de toepassing van elektronische detentie op dusdanige wijze kan plaatsvinden dat zij een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van recidive. Er is voorts geen aanleiding om ervan uit te gaan dat elektronische detentie om andere redenen niet succesvol zal zijn. Ik zie dan ook geen reden om een alternatief scenario te ontwikkelen.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering naar de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling met betrekking tot het gebruik van alcohol en/of drugs. Deze leden vragen de regering wie hierop toezicht houdt, hoe veelvuldig dit geschiedt, welke marges van «coulance» er zijn en wie dat bepaalt, wat de consequenties van niet-naleving zijn en welke uitvoeringskosten daarmee gemoeid zijn.

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.

Een deelnemer aan elektronische detentie zal minimaal eenmaal per vier weken op drugs- en alcoholgebruik worden gecontroleerd. Dit betreffen onaangekondigde controles. De verdere invulling van het toezicht, waaronder het verrichten van aanvullende controles, is maatwerk. Hierbij zijn de criminogene factoren, de delictgeschiedenis en het verloop van het



toezicht leidend voor de inzet. Op individueel niveau zal derhalve worden bekeken of er indicaties zijn van problematisch alcohol en/of drugsgebruik, bijvoorbeeld ook in verband met het door betrokkene gepleegde strafbare feit. 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 zorgen voor extra controles op gebruik.

De controles worden door de reclassering uitgevoerd. Dit houdt in dat de deelnemer aan elektronische detentie urine zal moeten afstaan. Die urine zal in een laboratorium op de aanwezigheid van alcohol en/of drugs worden onderzocht.

De controles op drugs- en alcoholgebruik maken deel uit van het toezicht en met de kosten hiervoor is rekening gehouden in de totale kosten voor elektronische detentie.

#### **4. Het toezicht op de deelnemer aan elektronische detentie**

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het noodzakelijk is in het kader van het toezicht toegang tot de woning van de deelnemer aan elektronische detentie te krijgen. Zij vragen of de enkele controle of de veroordeelde thuis is, niet voldoende is. Huisbezoeken zijn een gebruikelijk en noodzakelijk onderdeel van reclasseringsbegeleiding en reclasseringstoezicht. Dat is bij elektronische detentie niet anders. Huisbezoeken geven inzicht in de situatie van de gedetineerde onder elektronisch toezicht. Tijdens het huisbezoek kan worden gesignaleerd of er risico's zijn op overtreding van de voorwaarden en op terugval in crimineel gedrag. Een kort bezoek maakt onder andere duidelijk hoe het (eventuele) gezinsleven verloopt, de rol van betrokkene daarin en welke ondersteuning of begeleiding nodig is voor een leven zonder criminaliteit. Controle en begeleiding gaan ook bij huisbezoeken hand in hand, met als doel gedragsverandering te bewerkstelligen. Het huisbezoek is voor de reclassering dan ook een belangrijk instrument om te beoordelen of de deelnemer aan elektronische detentie zich aan de gestelde voorwaarden houdt en dit heeft daarmee een belangrijke toegevoegde waarde voor het succesvol doorlopen van de periode van elektronische detentie en het voorkomen van recidive tijdens en na afloop van die periode. Daarnaast is huisbezoek bij elektronische detentie en bij elektronisch toezicht meer in het algemeen van belang om te controleren of de apparatuur goed werkt en of er niet mee geknoeid is.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering de visie deelt dat samenwerking en communicatie tussen de ketenpartners een cruciale rol zullen spelen inzake de uiteindelijke effectiviteit van elektronische detentie en derhalve van groot belang zijn met het oog op beperking van recidive. Zij vragen op welke manier de regering zorg zal dragen voor optimale communicatie tussen alle partijen en daarmee voor effectief toezicht op de deelnemers aan elektronische detentie. Ik ben het met deze leden eens dat samenwerking tussen de ketenpartners een belangrijke factor is voor de effectiviteit van elektronische detentie. Deze samenwerking begint bij het creëren van draagvlak onder alle betrokken ketenpartners. Hiertoe zijn de ketenpartners van de DJI, te weten het openbaar ministerie, het CJIB, de reclassering, politie en de gemeenten betrokken geweest bij de totstandkoming van de beleidskaders van elektronische detentie. Er is door middel van expertsessies bij alle betrokken ketenpartners input vergaard voor de uitvoering van elektronische detentie. Daarnaast is samen met de ketenpartners een impactanalyse uitgevoerd waarin de effecten van elektronische detentie voor de ketenpartners zijn geanalyseerd. Inmiddels worden ook de werkprocessen door de ketenpartners in

gezamenlijkheid uitgewerkt, zodat deze goed op elkaar aansluiten en zal een processimulatie worden georganiseerd. Tijdens de implementatie van elektronische detentie zal erop worden toegezien dat de werkprocessen juist worden toegepast. Hiermee is naar mijn idee voldoende geborgd dat bij elektronische detentie een ketenbrede aanpak wordt gehanteerd.

## **5. Gevolgen voor de capaciteit en financiën**

De leden van de VVD-fractie vragen om aan te geven waarop de verwachting is gebaseerd dat ongeveer 800 plaatsen voor elektronische detentie kunnen worden gerealiseerd vanaf het jaar 2015. Zij vragen de regering voorts om toe te lichten hoe het daarbij genoemde bedrag van 16 miljoen euro op jaarbasis zich verhoudt tot het bedrag van 60 miljoen euro genoemd in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 1 april 2014 (Kamerstuk 33 750, U). In het kader van het voornemen tot de invoering van elektronische detentie heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen 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 betekende een marge tussen de maximale bruto doelgroep en het netto te realiseren aantal plaatsen voor elektronische detentie van 35%. Deze marge werd 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. Om die reden is het aantal van 800 plaatsen opgenomen in de memorie van toelichting.

Recent is in overleg met alle betrokken ketenpartners en met behulp van externe expertise een meer gedetailleerde impactanalyse verricht inzake de invoering van elektronische detentie. Uitkomst hiervan was een geschatte gemiddelde doelgroep van circa 700 plaatsen op jaarbasis met een bandbreedte die opwaarts tot circa 850 plaatsen loopt. Het daadwerkelijk aantal personen dat met elektronische detentie zal gaan is vanzelfsprekend afhankelijk van de wijze waarop de selectieprocedure in de praktijk gestalte krijgt en het profiel van de gedetineerden die in beginsel in aanmerking kunnen komen voor elektronische detentie, alsmede van de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in het algemeen. Bovenstaande uitkomsten sluiten vooralsnog voldoende aan bij de voornemens van dit kabinet om met elektronische detentie 16 miljoen euro op jaarbasis te besparen. Het bedrag van 60 miljoen euro zoals genoemd in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 1 april 2014 berust op een misverstand. Hier had het bedrag van 16 miljoen euro moeten staan zoals genoemd in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (blz. 14). De oorspronkelijk met de invoering van elektronische detentie beoogde besparing is naar aanleiding van het debat over het Masterplan DJI in de Tweede Kamer naar beneden bijgesteld, uitkomend op de voornoemde 16 miljoen euro. Deze besparing vormt daarmee niettemin een belangrijk onderdeel van de omvangrijkere besparingen die door het gevangeniswezen moeten worden gerealiseerd.

Ook vragen deze leden of de regering een raming kan geven van de kostenstijgingen die met de invoering van elektronische detentie gepaard gaan. Ten aanzien van gemeenten merk ik op dat de invoering van elektronische detentie consequenties heeft voor de uitkeringslasten van gemeenten. In het kader van het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat op jaarbasis ongeveer 800 plaatsen voor elektronische detentie worden gerealiseerd, waarvan 425 ter vervanging van penitentiaire programma's

en 375 ter vervanging van intramurale celplaatsen. Gedetineerden met elektronische detentie kunnen, voor zover zij geen betaalde arbeid verrichten en geen partner hebben met een eigen inkomen, in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering of een uitkering op grond van de sociale verzekeringen dan wel de AOW. Ten aanzien van gedetineerden met elektronische detentie die in de huidige situatie in aanmerking zouden komen voor een penitentiair programma, ontstaan in de nieuwe situatie geen meerkosten voor gemeenten. De huidige deelnemers aan een penitentiair programma komen immers ook nu al voor een uitkering in aanmerking, mits zij aan de uitkeringsvoorwaarden voldoen zoals het vervullen van de sollicitatieplicht. De maximale meerkosten voor de gemeenten betreffen dus de uitkeringslasten van 375 personen op jaarbasis. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gaat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van historische gegevens uit van een totaalbedrag van 3,2 miljoen euro voor gemeenten, UWV en SVB samen. De gemeenten worden op de gebruikelijke wijze in het macrobudget voor de bijstand gecompenseerd voor deze verhoging van de uitkeringslasten. De daadwerkelijke uitkeringslasten voor gemeenten kunnen in de praktijk lager uitvallen dan de genoemde 3,2 miljoen euro. Deze uitkeringslasten worden immers in belangrijke mate bepaald door de mate waarin deelnemers aan elektronische detentie erin slagen betaalde arbeid te vinden. Daarnaast is de hoogte van de uitkeringslasten mede afhankelijk van de eventuele partner van de deelnemer aan elektronische detentie. Beschikt deze partner over voldoende eigen inkomsten, dan heeft de deelnemer aan elektronische detentie geen recht op een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand. En in die gevallen waarin voor een deelnemer aan elektronische detentie met een vaste partner die momenteel een uitkering ontvangt, betaalde arbeid kan worden gerealiseerd, zullen de uitkeringslasten juist lager uitvallen dan nu het geval is wanneer betrokkene in (intramurale) detentie verblijft. Wat betreft de kosten voor de reclassering, merk ik het volgende op. De expertise van de reclassering is onontbeerlijk voor de begeleiding van deelnemers aan elektronische detentie in de vrije maatschappij. De reclassering brengt advies uit over de gedetineerde, over het al dan niet toepassen van elektronische detentie op basis van een risicotaxatie. Daarnaast begeleidt de reclassering deelnemers aan elektronische detentie. Bij de kosten voor elektronische detentie is rekening gehouden met kosten voor deze reclasseringsactiviteiten. De reclassering kan het budget dat nu beschikbaar is voor reclasseringsinzet bij penitentiaire programma's en detentiefasering inzetten voor de taken bij elektronische detentie. Over de inhoudelijke activiteiten alsmede over de financiën is uitgebreid afgestemd met de drie reclasseringsorganisaties. De activiteiten van de reclassering kunnen worden uitgevoerd binnen het voor elektronische detentie beschikbaar gestelde budget.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de besparing van ongeveer 16 miljoen euro per jaar in het licht van het verschil in dagprijs tussen reguliere intramurale sanctiecapaciteit en de gemiddelde dagprijs voor een elektronische detentieplaats. Zij verzoeken om in de beantwoording van deze vraag het aspect van de uitwerking en toepassing van objectieve criteria om een gedetineerde in aanmerking te laten komen voor elektronische detentie, te betrekken. Zoals ik hierboven aangaf, kunnen naar verwachting 800 plaatsen voor elektronische detentie worden gerealiseerd, waarbij is uitgegaan van 425 plaatsen die de huidige penitentiaire programma's zullen vervangen en 375 plaatsen die intramurale capaciteit in het gevangeniswezen vervangen. Ten aanzien van de penitentiaire programma's zal de invoering van elektronische detentie niet tot besparingen leiden maar een lichte stijging van de kosten laten zien, met name als gevolg van het feit dat anders dan bij het penitentiair

programma gedurende de gehele looptijd van elektronische detentie elektronische controlemiddelen worden ingezet. De mogelijkheden om deel te nemen aan arbeid en activiteiten zoals die er thans zijn in het kader van het penitentiair programma, blijven binnen de kaders van de elektronische detentie bestaan. Voor de 375 plaatsen intramurale sanctiecapaciteit die dan met elektronische detentie zullen worden gesubstitueerd is gerekend met een gewogen gemiddelde kostprijs van 111,50 euro per plaats per dag. Het verschil met de gemiddelde dagprijs voor intramurale sanctiecapaciteit (uitgaande van circa 235 euro, begroting Veiligheid en Justitie 2014, Kamerstuk 33 750 VI, nr. 2, blz. 97) vermenigvuldigd met het aantal te realiseren plaatsen levert de geraamde besparing op jaarbasis op van 16 miljoen euro. Hierop is de eerder vermelde lichte kostenstijging in mindering gebracht voor de categorie deelnemers aan elektronische detentie die thans in aanmerking komen voor een penitentiair programma. Overigens verwijs ik naar het hierover gestelde in de memorie van toelichting (blz. 14/15).

Ten aanzien van de criteria om een gedetineerde in aanmerking te laten komen voor elektronische detentie heb ik hierboven aangegeven dat het daadwerkelijk aantal personen dat met elektronische detentie zal gaan afhankelijk is van de wijze waarop de selectieprocedure in de praktijk gestalte krijgt alsmede de ontwikkeling van de bezetting in het gevangeniswezen. Daarbij zijn zowel de gehanteerde formele (bijv. strafduur) als gedragscriteria van belang. Alle te hanteren criteria bij de invoering van elektronische detentie zijn daarom ook betrokken in eerdergenoemde impactanalyse die recent is uitgevoerd.

Deze leden vragen voorts om een inschatting van de kosten voor apparatuur en technische voorzieningen die noodzakelijk zijn voor elektronische detentie. Zij vragen eveneens om een overzicht niet alleen van de geraamde besparingen, maar ook van de daar tegenoverstaande extra te maken kosten. Ter voorbereiding op de invoering van elektronische detentie is in overleg tussen betrokken partijen een kostenmodel ontwikkeld om de feitelijke kostprijs van elektronische detentie te kunnen bepalen. In dit model zijn alle bij de Dienst Justitiële Inrichtingen te verwachten kosten doorgerekend. Het gaat daarbij om centrale kosten (overhead), kosten in het primaire proces (screenen, voorbereiden, aansluiten, toezicht houden, bemiddeling bij arbeid, arbeidsaanbod door DJI, handhaving, afsluiting/beëindiging elektronische detentie) en kosten in het ondersteunend proces (administratieve ondersteuning, inzet middelen elektronische monitoring (apparatuur en technische voorzieningen), beheren systemen en beheren voorraad en logistiek). Uitkomst van dit model is dat het beschikbare budgettaire kader voor elektronische detentie en de daaraan verbonden geraamde gemiddelde kostprijs toereikend zijn voor de financiering van elektronische detentie volgens de voorgenomen vormgeving. Daarnaast beschikt de reclassering over middelen ten behoeve van advies, toezicht en begeleiding. Deze worden nu nog ingezet in het kader van de penitentiaire programma's en detentiefasering en zijn toereikend om de werkzaamheden ten behoeve van elektronische detentie te financieren.

De leden van de D66-fractie lezen dat de dagprijs van elektronische detentie, te weten € 111,50 per dag, substantieel lager is dan de dagprijs van intramurale capaciteit. Zij vragen de regering om toe te lichten hoe dit bedrag van 111,50 euro tot stand is gekomen. Voor het bepalen van de verwachte gewogen gemiddelde dagprijs voor elektronische detentie is uitgegaan van drie varianten: een lichte variant, een gemiddelde en een uitgebreide variant, met een oplopende mate van toezicht en begeleiding. Voor de lichte variant is aansluiting gezocht bij de huidige penitentiaire programma's en de daarvoor geldende dagprijzen. Voor de gemiddelde en de uitgebreide variant is een gezamenlijke gemiddelde dagprijs berekend van 111,50 euro met als kerncomponenten de kosten van basis elektro-

nische detentie, organisatie van arbeid en extra begeleiding/toezicht. Dit is indicatief, omdat de toepassing van elektronische detentie in de praktijk maatwerk zal zijn en dus niet strikt gebonden aan een van de varianten. Leidend is het totale budgettaire kader en de daaruit voortvloeiende gemiddelde dagprijs voor alle vormen van elektronische detentie van 77 euro (begroting Veiligheid en Justitie 2014, Kamerstuk 33 750 VI, nr. 2, blz. 97). Uit onderzoek is gebleken dat dit naar verwachting toereikend zal zijn om elektronische detentie te kunnen toepassen in de omvang en met de inhoud zoals voorzien in het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de voor de uitvoering van de wet ter implementatie van EU-kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen (WETS) geraamde kosten van 40 miljoen euro zich verhouden tot de met elektronische detentie te behalen bezuiniging. De gevolgen van dit kaderbesluit voor de celcapaciteit van het Nederlandse gevangeniswezen zijn in 2009 geraamd aan de hand van een impactanalyse en vervolgens gedurende het proces van implementatie van dit besluit herijkt op basis van actuele gegevens. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in de jaarlijkse prognoses voor de behoefte aan sanctiecapaciteit (PMJ) die weer de basis vormen voor de meerjarige capaciteitsplanning in het kader van de begrotingsvoorbereiding. De capacitaire en de financiële effecten van het kaderbesluit zijn derhalve sinds 2009 verdisconteerd in de begroting van Veiligheid en Justitie. Er is in die zin dus geen sprake van een actuele financiële problematiek van 40 miljoen euro.

De WETS is inmiddels anderhalf jaar in werking. Er is op dit moment geen sprake van een grote toestroom van in het buitenland gedetineerde Nederlanders naar Nederland. In 2013 zijn 35 personen overgebracht naar Nederland op basis van de WETS. In andere EU-landen zijn een kleine 1300 Nederlanders gedetineerd.

De leden van de SP-fractie vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat het een gedetineerde zal lukken om vanuit de gevangenis een baan te bemachtigen. Elektronische detentie dient zo veel mogelijk in het teken van betaalde arbeid te staan. Een goede begeleiding voorafgaand aan en tijdens de periode van elektronische detentie is van groot belang voor een succesvolle terugkeer op de arbeidsmarkt. Het gaat dan om activiteiten zoals arbeid in de penitentiaire inrichting, het aanleren van sociale vaardigheden, arbeidstoeleiding, schuldsanering, het stimuleren van zelfredzaamheid en het vergroten van zelfdiscipline. De Re-integratie Centra van DJI (RIC) zullen hier ook een belangrijke rol spelen. Gedetineerden kunnen in een RIC zaken (zelf of met ondersteuning van een medewerker of vrijwilliger) regelen. Zoals het aanvragen van een DigiD code, inschrijven voor en zoeken naar huisvesting, inschrijven voor een uitkering, CV en beroepskeuzetest maken, schulden inventariseren en contactleggen met schuldeisers.

Mocht een gedetineerde tijdens de periode van elektronische detentie geen betaalde baan hebben dan kan hij wel recht hebben op een uitkering. De gemeente kan in dat kader dan ook re-integratie activiteiten inzetten om de deelnemer aan elektronische detentie te begeleiden naar (betaald) werk. Mocht de gemeente geen of onvoldoende mogelijkheden hebben om de deelnemer aan elektronische detentie re-integratie activiteiten aan te bieden, dan zal de DJI zorgen voor een zinnvolle dagbesteding van tenminste 26 uur per week. De invulling van de zinnvolle dagbesteding zal afgestemd worden met de gemeente en ook zo veel als mogelijk gericht zijn op re-integratie naar een betaalde baan.

De DJI zal dit doen door het consolideren van bestaande netwerken voor gedetineerden in fasering, alsmede door het benutten van het werkgeversnetwerk dat nu bestaat voor de penitentiaire arbeid. De penitentiaire inrichtingen versterken lokaal hun positie vanuit de uitgangspunten van

de Participatiewet en door aan te haken bij de arbeidsmarkt en de werkbedrijven zoals die vanuit het Sociaal Akkoord zijn of worden opgericht. In deze samenwerking, met aandacht voor het voorkomen van verdringing op de arbeidsmarkt, zal de penitentiaire arbeid veel meer worden ingezet om de positie van de gedetineerde op de arbeidsmarkt te versterken. Alles bijeengenomen zijn er voldoende werkplekken al aanwezig en zal de gecreëerde verbinding van penitentiair inrichting, interne arbeid en de lokale arbeidssituatie op korte termijn haar vruchten af gaan werpen.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts hoe de gemeenten hun verantwoordelijkheid ten aanzien van deelnemers aan elektronische detentie kunnen opvangen, op een moment dat de jeugdzorg met een forse bezuiniging tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten gaat behoren en de wijziging van de WMO eraan zit te komen. Het onderhavige wetsvoorstel creëert geen nieuwe taken voor gemeenten. De invoering van elektronische detentie geschiedt binnen de bestaande verantwoordelijkheden van gemeenten op het terrein van nazorg, participatie en sociale zekerheid. Op de kosten die voor gemeenten uit de invoering van elektronische detentie kunnen voortvloeien, ben ik hierboven ingegaan, in antwoord op de vragen van de VVD-fractie en de CDA-fractie.

## **6. Tot slot**

De opmerking van de leden van de SP-fractie over de regelmatige verwijzing naar het regeerakkoord in antwoord op vragen vanuit het parlement verbaast mij nogal. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (met een omvang van 22 bladzijden) komt de term regeerakkoord slechts twee keer voor en in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (met een omvang van 47 bladzijden) slechts één keer. In deze memorie van antwoord is bij de beantwoording van geen enkele vraag – met uitzondering van het onderhavige antwoord – verwezen naar het regeerakkoord.

Er is overigens naar mijn mening niets op tegen om bij de toelichting van het regeringsbeleid te verwijzen naar het regeerakkoord. Integendeel, het regeerakkoord bevat immers de belangrijkste doelstellingen voor het beleid van de regering. Dat deze leden, als leden van de Eerste Kamer en deel uitmakend van de oppositie, zich niet gebonden achten aan het regeerakkoord, kan ik goed begrijpen. Het komt mij voor dat deze leden ook met de voorstellen van de regering, waaronder het onderhavige wetsvoorstel, zouden kunnen instemmen omdat het goede voorstellen zijn, zoals ik in het voorgaande hoop te hebben beargumenteerd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven