

3

Vrijheidsbenemende sancties en elektronische detentie

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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 (33745).**

De voorzitter:

Ik heet de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Voorzitter. Ik spreek deze bijdrage uit mede namens de SGP-fractie.

Het was voor het CDA niet eenvoudig om grip te krijgen op dit voorstel tot invoering van de elektronische detentie. De memorie van toelichting bevat een wollige tekst die, oneerbiedig gezegd, de indruk wekt wat in en uit te praten. Het is geen tekst die na een heldere schets van een probleem, een nieuwe ontwikkeling of een inhoudelijke toekomstvisie, een daarop toegesneden voorstel lanceert en dat logisch en gestructureerd beargumenteert.

Het voorstel lijkt ook wat op twee gedachten te hinken. Aan de ene kant de wens tot bezuinigen, aan de andere kant het schilderen van een gewenste omgang met gedetineerden om te komen tot een succesvolle re-integratie in de samenleving en om recidive te voorkomen. Mijn fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat die eerste gedachte, de wens tot bezuinigen, domineert.

Wat die bezuinigingen betreft, het gaat om een relatief bescheiden bedrag van 16 miljoen euro. Ik zet dit af tegen het EU-implementatievoorstel dat wij onlangs behandelden, om gedetineerden binnen de EU de mogelijkheid te geven de straf in eigen land uit te zitten. Voor dit voorstel werd geen grote urgentie gevoeld. De kosten ervan werden vanwege de verwachte asymmetrie in de aanvragen, voor ons land op jaarbasis op zo'n 40 miljoen geraamd. Zo'n relatief bescheiden bezuinigingsbedrag als waarmee in dit wetsvoorstel wordt gerekend, rechtvaardigt niet de drastische ingreep die wordt voorgesteld en zeker niet in vergelijking met de uitgaven van het implementatievoorstel.

Naast het geschatte bezuinigingsbedrag op rijksniveau staat bovendien een toename van de kosten van gemeenten, het UWV en de SVB van ongeveer 3,2 miljoen. Dan spreek ik nog niet eens over de extra inspanningen die gemeenten of de reclassering zich moeten getroosten. Ik denk alleen al aan de controle op het verbod tot het gebruik van alcohol of drugs.

Overigens, welke consequenties heeft de brief van de staatssecretaris van 19 september jongstleden voor de geraamde besparingen van dit wetsvoorstel?

Wat de tweede gedachte betreft, de CDA-fractie is er niet van overtuigd dat die het wetsvoorstel kan dragen. Zij wordt daarin onder andere gesteund door de Raad van State. De genoemde doeleinden van resocialisatie en het terugdringen van recidive zijn inderdaad belangrijk, maar voor het bereiken daarvan is de invoering van elektronische detentie allerminst nodig. Sterker nog, het is maar de vraag of die goede doelen worden gediend door dit wetsvoorstel. De regering heeft er in de ogen van de CDA-fractie dan ook grote moeite mee om dit aannemelijk te maken. Inhoudelijk lukt het niet echt goed en er spreekt ook niet veel enthousiasme uit. Daarbij komt dat het voorstel inhoudelijk vol haken en ogen zit. Toegegeven: de lijvige memorie van antwoord die wij voor het reces ontvingen, is een stuk concreter dan alle eerdere stukken, maar ook die heeft de fractie van het CDA niet overtuigd.

De regering kiest met dit wetsvoorstel voor afschaffing van het bestaande stelsel van detentiefasering. Volgens de regering is dit "te vrijblijvend" geworden. In plaats daarvan komt een systeem van elektronische detentie. Die kan een gedetineerde "verdienen" op basis van een positieve opstelling en medewerken aan een succesvolle terugkeer in de samenleving. Dat is dus niet vrijblijvend. De introductie van de enkelband wordt zo gekoppeld aan een stelsel van promoveren en degraderen. Het aanspreken van de gedetineerde op zijn eigen verantwoordelijkheid voor een succesvolle terugkeer in de samenleving spreekt het CDA op zich erg aan. Maar als wij het goed hebben begrepen, is in het huidige systeem van detentiefasering al gestart met het invoeren van promoveren en degraderen. Het zou straks dus worden ingezet om in aanmerking te komen voor elektronische detentie. Voor introductie van een stelsel van promoveren en degraderen — dus voor het minder vrijblijvend maken van het stelsel — is elektronische detentie als vehikel niet nodig. Ziet onze fractie dit goed? En wanneer het stelsel van promoveren en degraderen van cruciaal belang wordt geacht en er toch wettelijke belemmeringen zijn om dat over de hele linie in te voeren, waarom stelt de regering dan niet voor die belemmeringen binnen het bestaande stelsel van detentiefasering op te heffen?

De regering is terecht bezorgd over de hoge recidivecijfers en stelt dat dit wetsvoorstel zal bijdragen aan het verlagen daarvan. Helaas kan dat laatste niet of nauwelijks onderbouwd of aannemelijk gemaakt worden. Verheugend is dat de laatste jaren een daling van recidivecijfers te zien hebben gegeven. De regering wachtte ten tijde van het uitbrengen van de memorie van antwoord zelf nog op een nadere specificering en analyse daarvan, maar acht het waarschijnlijk dat de combinatie van voorwaardelijke invrijheidstelling met een persoonsgerichte benadering daarin een rol speelt. Ook nu wordt er langs allerlei wegen ingezet op individuele gedragsverandering. Invoering van elektronische detentie is daarvoor niet nodig. Wanneer dit zo is en dit een effect is van het huidige beleid, dan zien wij dit vooral als een reden om met dit beleid door te gaan en niet de aanpak te gaan veranderen door de nieuw voorgestelde elektronische detentie. Waarom heeft de staatssecretaris daar niet voor gekozen? Zijn de nadere cijfers, specificaties en analyses overigens al beschikbaar?

Resocialisatie en gecontroleerde terugkeer in de samenleving, gekoppeld aan verlaagde kans op recidive via een persoonsgerichte benadering, kan dus ook op andere manieren worden bereikt. De door de regering genoemde voordelen van dit wetsvoorstel zijn binnen het nu bestaande

stelsel te realiseren, onder andere binnen het huidige regiem van detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Het verschil dat elektronische detentie brengt, is uiteindelijk slechts dat eerder een eind kan komen aan de vrijheidsbeneming. En in die bekorting van de vrijheidsbeneming met een halfjaar tot een jaar worden bezuinigingen bereikt voor het Rijk, niet voor de gemeenten. Onze conclusie is daarom dat het vooral om die bezuinigingen gaat, ook al zijn ze bescheiden.

Tegenover de verwachte bezuiniging staan nadelen. De Raad voor de rechtspraak somde daarvan een hele reeks op, en voor een deel erkent de regering die ook. Ik ga niet in op kwesties als het ontbreken van een overgangsregeling of de vraag of de bezuinigingsdoelstelling impliciet druk kan leggen op het toelaten van personen tot elektronische detentie. Ik noem hier slechts een paar hoofpunten.

Elektronische detentie is niet op een lijn te stellen met de gevangenisstraf. Het is niet simpelweg een executiemodaliteit. Het wordt door de samenleving niet als straf ervaren; en door de betrokkene waarschijnlijk ook niet. De regering zegt trouwens zelf dat het geen vrijheidsbeneming, maar slechts een vrijheidsbeperking betreft.

Invoering van elektronische detentie als voorgesteld ondermijnt het vertrouwen in de rechtsstaat, tast het gezag van de rechter aan wanneer dit zonder zijn tussenkomst kan geschieden en brengt daarmee een onbalans aan in de verhouding tussen rechter en bestuur.

Sinds 2003 zijn er vergeefse pogingen gedaan om elektronische detentie als hoofdstraf in te voeren. Daarvoor bestond tot nog toe geen draagvlak. Dit voorstel gaat eigenlijk verder door in plaats van een door de rechter opgelegde vrijheidsbeneming een mogelijkheid te creëren om dit buiten de rechter om te doen.

Tot slot. Een goede re-integratie in de samenleving verkleint de kans op recidive. Het huidige stelsel van detentiefasering draagt daartoe bij door de gedetineerde via de weg van de geleidelijkheid voor te bereiden op terugkeer in de samenleving. Dit wordt met de invoering van elektronische detentie afgeschaft. Dat betekent dat velen die niet voor elektronische detentie in aanmerking komen, na afloop van de detentie pardoos in de samenleving terugkomen, zonder langzaam aan die terugkeer gewend geraakt te zijn. Dat kan toch niet bijdragen aan re-integratie en verkleining van de kans op recidive?

Het mag blijken dat wij niet enthousiast zijn. Met belangstelling zien wij uit naar de reactie van de staatssecretaris op onze vragen, analyse en observaties, en voorlopige conclusies.



Mevrouw Beuving (PvdA):

Voorzitter. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de wijze waarop vrijheidsbenemende sancties ten uitvoer worden gelegd te wijzigen. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in het afschaffen van de bestaande wijze van detentiefasering en de invoering van de mogelijkheid om een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel gedurende ten hoogste twaalf maanden ten uitvoer te leggen door middel van elektronische detentie. Het gaat hier niet om volledige tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen door middel van thuisdetentie, maar

om een executiemodaliteit direct voorafgaand aan de datum van invrijheidsstelling. Hiervan kan slechts sprake zijn indien de opgelegde vrijheidsstraf meer dan zes maanden bedraagt en indien van de opgelegde vrijheidsstraf ten minste de helft is ondergaan.

Op 1 maart jl. is een systeem van "promoveren" en "degraderen" geïntroduceerd. Dat systeem biedt gedetineerden de mogelijkheid op basis van goed gedrag te promoveren binnen detentie van een basisprogramma naar een plusprogramma. Met promotie nemen de vrijheden toe en wordt het beroep op de eigen verantwoordelijkheid groter. Door slecht gedrag kunnen gedetineerden hun plek in het plusprogramma weer verliezen. Alleen vanuit het plusprogramma kan een gedetineerde in aanmerking komen voor elektronische detentie.

De PvdA-fractie steunt het streven van de regering om detentiefasering zodanig vorm te geven dat meer dan thans sprake is van activiteiten die bijdragen aan resocialisatie van gedetineerden en minder sprake is van vrijblijvendheid. Wij hebben echter nog wel een flink aantal vragen.

In het voorstel tot wijziging van onder meer de Penitentiaire maatregel — dat inmiddels ter consultatie is voorgelegd aan een aantal adviesinstanties — wordt een aantal categorieën gedetineerden uitgesloten van de mogelijkheid om door goed gedrag toepassing van elektronische detentie te verdienen. Volgens dat voorstel komen onder meer gedetineerden bij wie sprake is van ernstige psychosociale of psychiatrische stoornis of ernstige verslavingsproblematiek niet in aanmerking voor de toepassing van elektronische detentie. In zijn antwoord op schriftelijke vragen uit deze Kamer heeft de staatssecretaris echter aangevoerd 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, zodat zij — afhankelijk van de individuele problematiek — niet positief hoeven te scoren op alle onderdelen van goed gedrag om voor promotie in aanmerking te komen, aldus de staatssecretaris.

De PvdA-fractie vraagt zich echter af wat de waarde van dit maatwerk is, nu in artikel 4, sub g, van het voorstel tot wijziging van de Penitentiaire maatregel wordt bepaald dat gedetineerden met ernstige psychosociale of psychiatrische stoornis of ernstige verslavingsproblematiek in het geheel niet in aanmerking komen voor de toepassing van elektronische detentie, dus ongeacht hun gedrag en het maatwerk bij de beoordeling daarvan. Graag vernemen wij van de staatssecretaris hoe hij dit ziet.

Een andere categorie die in het voorstel tot wijziging van de Penitentiaire maatregel wordt uitgesloten van de mogelijkheid van elektronische detentie, wordt gevormd door gedetineerden die niet hebben voldaan aan een bevel van de officier van justitie tot afname van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek, terwijl ze hiertoe wettelijk verplicht zijn. Boone en Van Hattum spreken in hun artikel in het jongste nummer van het Nederlands Juristenblad van oneigenlijk gebruik van dit wetsvoorstel, waarmee gedetineerden die weigeren DNA-materiaal af te staan verder onder druk worden gezet. De PvdA-fractie vraagt de staatssecretaris te reageren op dit verwijt aan zijn adres.

In artikel 6 van het voorstel tot wijziging van de Penitentiaire maatregel worden aspecten genoemd die in ieder geval moeten worden betrokken bij de beslissing om een gedetineerde in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan elektronische detentie. Zo wordt in dit artikel de beoordeling van het gedrag van de gedetineerde als te betrekken factor genoemd, maar ook de aard, zwaarte en achtergronden van het delict. De PvdA-fractie wenst van de staatssecretaris te vernemen hoe zij de afweging tussen deze factoren moet zien. Kan een gedetineerde die voor een ernstig strafbaar feit is veroordeeld, door goed gedrag überhaupt nog wel deelname aan elektronische detentie "verdienen"?

Dit wetsvoorstel strekt niet alleen tot invoering van elektronische detentie, maar ook tot afschaffing van de huidige detentiefasering die de vorm heeft van vrijwel automatisch toegekend verlof. De PvdA-fractie vraagt zich af of in de gevallen waarin gedetineerden niet in aanmerking komen voor elektronische detentie, het risico dreigt dat kwetsbare en/of risicovolle gedetineerden vrijkomen zonder enige vorm van voorbereiding. De staatssecretaris is in de memorie van antwoord op dit punt ingegaan en heeft te kennen gegeven dat voor gedetineerden die niet in aanmerking komen voor deelname aan elektronische detentie, 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. In het voorliggende wetsvoorstel wordt echter ook een nieuwe weigeringsgrond voor voorwaardelijke invrijheidstelling voorgesteld, namelijk indien de veroordeelde onvoldoende heeft doen blijken van zijn geschiktheid tot terugkeer in de samenleving. Bovendien is voorwaardelijke invrijheidstelling niet mogelijk bij gevangenisstraffen van een jaar of minder. Graag vernemen wij van de staatssecretaris hoe gedetineerden die niet in aanmerking komen voor elektronische detentie en ten aanzien van wie voorwaardelijke invrijheidstelling niet mogelijk is of geweigerd is, voorbereid gaan worden op terugkeer in de samenleving. Of eindigt hun detentie zonder voorbereiding en gewenning? In dat laatste geval wenst de PvdA-fractie van de staatssecretaris te vernemen welke invloed dit zijns inziens zal hebben op de door hem nagestreefde vermindering van recidive.

In het reeds genoemde artikel van Boone en Van Hattum betreuren deze auteurs dat in het voorliggende wetsvoorstel een minimale plaats is ingeruimd voor de toepassing van elektronische detentie in de fase van de voorlopige hechtenis en wijzen zij erop dat juist in die fase grote winst kan worden geboekt, omdat dan nog kan worden voorkomen dat de verdachte huisvesting of werk verliest. De PvdA-fractie verneemt graag van de staatssecretaris waarom de regering niet heeft gekozen voor een ruimhartigere toepassing van elektronische detentie in de fase van de voorlopige hechtenis.

Wij wachten het antwoord van de staatssecretaris op onze vragen met belangstelling af.



De heer **Swagerman** (VVD):

Voorzitter. Dit wetsvoorstel heeft van meet af aan een beetje in de verkeerde hoek gezeten. Niet de vraag of het beleidsmatig gezien een goed voorstel was lag telkens voor in de discussie, maar de bezuiniging op het gevangeniswezen die met dit voorstel zou worden binnengehaald. Dat vertroe-

belde het beeld en liet ook de onmiskenbaar goede elementen uit dit voorstel onderbelicht. Vooral dankzij de uitvoerige beantwoording van de regering op de gestelde vragen is dat beeld gelukkig rechtgetrokken. Mijn fractie dankt de regering voor deze uitvoerige toelichting.

Namens mijn fractie wil ik nog een paar onderdelen van het voorstel beschouwen en voorzien van commentaar. Ik zal daarbij de staatssecretaris hier en daar nog vragen stellen om duidelijkheid te krijgen. Die onderdelen hebben vooral te maken met de cruciale vraag waar de verantwoordelijkheid van de rechter ophoudt of, beter gezegd, op zou moeten houden en die van het bestuur begint. Dit tegen de achtergrond van de dieperliggende vraag wie in een rechtsstaat waarover beslist. Tevens gaat het dan om de vraag of dit voorstel bijdraagt aan de terugdringing van recidive. Dat weten we nooit zeker, maar een inschatting kunnen we wel maken.

Mijn fractie heeft het in de schriftelijke behandeling ook al gezegd: wij zijn er een groot voorstander van dat een sterker appel wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, diens gedrag en motivatie. Inzet van elektronische detentie in combinatie met activiteiten gericht op gedragsveranderingen achten wij in beginsel een goede zaak. Kan de staatssecretaris echter nog eens in het algemeen beschouwen waarom op dat vlak geen aanpassingen, aanscherpingen binnen het huidige stelsel van detentiefasering zijn aangebracht zonder dat in zijn geheel af te schaffen. Dit is temeer van belang daar ook de elektronische detentie reeds bestaat als onderdeel van een penitentiair programma.

Op pagina 5 en 6 van de memorie van antwoord heeft de regering, op zichzelf heel inzichtelijk, in een schema weergegeven wat de verschillen zijn tussen de bestaande situatie en de beoogde nieuwe situatie. Twee samenhangende dingen springen dan in het oog, in de eerste plaats dat de mate van terugkeerhulp in de zin van begeleiding naar de vrije samenleving die in het oude stelsel in een stapsgewijze methodiek wordt vormgegeven, in het nieuwe stelsel ontbreekt. Zien wij dat goed? In de tweede plaats valt op dat deelname aan elektronische detentie kan plaatsvinden zonder dat men in een zekere geleidelijkheid aan vrijheden buiten de instelling gewend kan zijn geraakt. Natuurlijk, het gaat niet abrupt. Er moet, dat is de goede kern van het wetsvoorstel, in een stelsel van promoveren/degraderen, goed gedrag getoond en zelfredzaamheid en zelfdiscipline ontwikkeld worden. De glijdende verlofschaal verdwijnt echter wel en de extramurale fase wordt niet langer stapsgewijs ingevuld.

Ik kom thans op een van de meest fundamentele kwesties die in het verband van dit wetsvoorstel spelen. Dat is de vraag naar het karakter van de elektronische detentie, vooral in relatie tot het verschil tussen intramurale en extramurale vrijheidsbeperking, en de rol van de rechter.

Op 30 juli jl. schorste de voorzieningenrechter een aantal voorwaarden dat verbonden was aan de voorwaardelijke invrijheidstelling van Volkert van der Graaf, die op 18 juli 2003 tot 18 jaar gevangenisstraf was veroordeeld voor de moord op Pim Fortuyn. Het gaat mij nu niet om de precieze merites van die zaak, maar wel om de eraan ten grondslag liggende uitgangspunten. Een van die uitgangspunten is dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de oplegging van de straf, waarop artikel 7 EVRM — het verbod

op terugwerkende kracht, een punt dat speelde in de casus Van der Graaf — van toepassing is, en de executie ervan. Dat onderscheid is van groot belang als het gaat om de ruimte die bestaat om voorwaarden te stellen en concrete invulling te geven aan bewegingsvrijheid. De discussie daarover is ook in volle omvang in deze zaak terug te vinden.

De keuze van de regering om met het onderhavige wetsvoorstel elektronische detentie te positioneren als executie-modaliteit is dan ook bepaald geen vanzelfsprekende. Momenteel is er een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer waarin langdurig, zelfs levenslang toezicht wordt mogelijk gemaakt op zeden- en geweldsdelinquenten met de mogelijkheid voor de rechter om al bij de straf bijzondere maatregelen, vergelijkbaar met de bijzondere maatregelen bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling, op te leggen die kunnen worden toegepast na afloop van de tenuitvoerlegging van de straf of tbs. Het gaat om wetsvoorstel 33816. De vraag is of het consequent is dat het in dit wetsvoorstel de rechter is die over de oplegging van maatregelen in het kader van langdurig toezicht na de executie van de straf beslist, terwijl de rechter niet betrokken is bij de VI, die in beginsel ook langdurige en ingrijpende maatregelen mogelijk maakt, en ook niet bij de invulling van de elektronische detentie die, gelet op het thans aan de orde zijnde wetsvoorstel, ook een ingrijpend karakter kan hebben.

In het kader van een ander wetsvoorstel, te weten het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, door de regering zelf genoemd in haar beantwoording van onze vragen, is voorzien in een adviesrecht van de rechter over de wijze van tenuitvoerleggen van de straf. Dan dringt zich onmiskenbaar de vraag op waarom de regering niet wacht op de adviezen die daarover worden uitgebracht teneinde alle inzichten op eenduidige wijze te integreren in de verschillende voorstellen. Het argument van de regering dat, zoals hierboven al aangeduid, ook thans in het kader van een penitentiair programma al elektronische detentie wordt toegepast in het kader van executie, overtuigt niet. Reeds het feit dat elektronische detentie daar slechts een onderdeel is van de programmering, bewijst dat het intramurale karakter niet volledig wordt losgelaten en de context blijft waarbinnen de modaliteit wordt toegepast. Dat is toch echt iets heel anders dan het volledig omzetten van de intramurale invulling in een totale extramurale toepassing. Ik wijs in dit verband ook op het advies van de Raad voor de rechtspraak. Ook hij benadrukt dat bevoegdheden tot het nemen van beslissingen die ingrijpen in de grondrechten van burgers aan de onafhankelijke rechter zijn opgedragen. De bevoegdheid tot het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie behoort daartoe. De bevoegdheid, zo vervolgt de raad, impliceert logischerwijs dat het ook de onafhankelijke rechter is die de exacte modaliteit en omvang bepaalt van een dergelijke sanctie en niet het bestuur. De raad wijst er overigens ook wel op dat elektronische detentie niet vergelijkbaar is met gevangenisstraf maar dat het door de samenleving eerder als een andere en vooral lichtere straf wordt gezien.

Kortom, en het geheel overziend, ik zou toch graag nog een keer een fundamentele afweging van de staatssecretaris willen horen op dit belangrijke punt.

Ik kom tot een afronding. Mijn fractie is na eerste aarzelingen overtuigd van het feit dat verworvenheden van de

bestaande detentiefasering niet zo maar overboord zijn gegooid en dat er een redelijk stelsel voor in de plaats komt. Dat daarbij de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde nog extra wordt benadrukt en uitgewerkt achten wij zelfs een winstpunt bij dit wetsvoorstel. Afgezien van de enkele vraag zoals hiervoor gesteld, zijn wij in die zin wel overtuigd. Ijkpunt voor een geslaagde resocialisatie zijn de recidivecijfers wordt wel gezegd. Dat is maar de vraag. Recidive is van talloze variabelen afhankelijk. De kernvraag voor mijn fractie is of met dit voorstel een redelijke bijdrage aan het terugdringen van recidive kan worden verwacht. Die inschatting durven wij wel te maken. Het — onder zekere beperkingen — weer actief deelnemen aan de samenleving is de springplank bij uitstek om weer volwaardig te kunnen functioneren. Ook dat acht mijn fractie een goede zaak.

Moeite hebben wij nog met het fundamentele punt van de rol van de rechter.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Verwacht u dat met de invoering van dit wetsvoorstel het recidiverisico zal afnemen ten opzichte van de huidige praktijk?

De heer Swagerman (VVD):

Ik heb dat een inschatting genoemd. Ik heb aangegeven dat het terugdringen van recidive geen mathematische aangelegenheid is. Wij denken op basis van de merites van het voorstel, waarbij elektronische detentie wordt toegepast met een aantal belangrijke activiteiten — werk of nuttige bezigheden overdag — dat de inschatting kan worden gemaakt dat recidive wordt teruggebracht.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

U koppelt het wel aan langzaam weer actief worden in de samenleving, de re-integratie. U denkt dat dat risicoverkleinend werkt. Tegelijkertijd schaft dit wetsvoorstel de detentiefasering af, zoals u terecht opmerkte, en is het penitentiair programma daarmee ook van de baan. Als dat wordt afgeschaft, terwijl dat juist allemaal te maken heeft met geleidelijke terugkeer om recidive tegen te gaan, waarom verwacht u dan dat dit voorstel de recidive zelfs nog zal verminderen?

De heer Swagerman (VVD):

Als u mijn betoog hebt beluisterd, hebt u mij horen zeggen dat er geen sprake is van abrupte afschaffing, maar dat er een zekere toegeleiding plaatsvindt naar elektronische detentie. Dan weet u ook dat ik vind dat er op dat punt wel degelijk begeleiding plaatsvindt die de recidive in positieve zin kan terugdringen.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

U zegt dat er een toegeleiding is naar elektronische detentie, maar volgens het wetsvoorstel is er tot aan de elektronische detentie nauwelijks een mogelijkheid van een geleidelijke terugkeer. Na oplegging van de elektronische detentie mag je enigszins geleidelijk terug; krijg je die niet opgelegd, dan is er verder niets meer mogelijk.

De heer **Swagerman** (VVD):

Nee, maar ik heb al gezegd dat daar een inschatting van te maken is doordat er begeleiding en toegeleiding plaatsvindt en dat de eigen verantwoordelijkheid en motivatie van de gedetineerde daar een heel belangrijke rol bij speelt.

Ik was gebleven bij het punt van de rol van de rechter. Het zal niemand verbazen dat mijn fractie — ik heb dat reeds bij diverse in dit huis behandelde wetsvoorstellen gezegd — in het algemeen groot voorstander is van het als wetgever laten van cruciale beslissingen bij ingrijpende maatregelen jegens de verdachte of veroordeelde bij de professional bij uitstek, de rechter. Juist omdat belangenafweging in concreto tot de meest aanvaardbare oplossing leidt, is de rechter, meer dan de uitvoerende ambtenaar, bij uitstek geschikt om die afweging te maken. Wij zien zeer uit naar het antwoord van de staatssecretaris op dat onderdeel.

□

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Voorzitter. Wij sluiten mensen die ernstige strafbare feiten plegen op om ze voor hun gedrag te straffen en om ze ander gedrag aan te leren. Straffen alleen beveiligt de samenleving gedurende de beperkte tijd dat deze mensen opgesloten zijn, maar dat is niet genoeg, we willen ook dat ze er na hun vrijlating blijf van geven iets geleerd te hebben van hun straf. Vergelding en resocialisatie, dat zijn de twee doelen van ons strafrecht.

Dit wetsvoorstel knaagt aan beide doelen: aan de vergelding door de daadwerkelijke opsluiting te verkorten, en aan de resocialisatie door de detentiefasering af te schaffen. Het eerste behoeft geen toelichting. Het tweede wel. Want hoe zorg je er als overheid voor dat iemand tijdens het uitzitten van zijn gevangenisstraf een beter mens wordt? We weten wel steeds meer over de oorzaken van crimineel gedrag. Die kennis hebben we benut om in de gevangenis programma's op te zetten die ertoe moeten leiden dat een gevangene bereid is, in de toekomst een ander leven te gaan leiden, zonder contacten met de politie. Therapie, opleiding en arbeidstraining moeten de gevangene handvatten geven om zich straks in de samenleving te handhaven zonder anderen tot last te zijn; waarlijk geen geringe opgave. En zelfs als de veroordeelde in de beslotenheid van de gevangenis veel geleerd lijkt te hebben en de indruk wekt klaar te zijn voor terugkeer in de samenleving, leert de ervaring dat deze mensen het buiten de muren in het algemeen nog heel moeilijk vinden om het geleerde toe te passen en vast te houden. Hospitalisatie heet dat. Ook daar hebben we echter, met alle kennis die beschikbaar is, iets op gevonden: detentiefasering. Een gevangene kan door zijn gedrag laten zien dat hij toe is aan meer vrijheden; hij moet de overgang naar een aantrekkelijker regime dus verdienen. Door betrokkene geleidelijk aan en met goede begeleiding steeds meer vrijheden te geven wordt hij voorbereid op terugkeer in de samenleving. Een systeem waar Nederland internationaal mee scoort, er is veel belangstelling voor van andere landen.

De afschaffing van de detentiefasering is het grootste pijnpunt van de SP-fractie. Wij zijn, mét de Raad van State, niet overtuigd door de redenering van de staatssecretaris dat promoveren en degraderen daarvoor een goed, zo niet beter alternatief vormt. Ook detentiefasering moet worden verdiend. Promoveren en degraderen is ons inziens niets

nieuws en niets anders dan het huidige systeem waarin je overgang naar een minder beveiligde afdeling kan verdienen. Indien dit een automatisme is geworden moet dáár iets aan gedaan worden in plaats van het af te schaffen. Zonder detentiefasering komt de veroordeelde "cold turkey" terug in de samenleving, met gevaar voor snelle terugval.

De recidive is de afgelopen jaren gedaald. Wij denken dat de manier waarop ons stelsel is ingericht, inclusief detentiefasering, daarin een belangrijke rol heeft gespeeld. Het WODC doet er onderzoek naar. Is de staatssecretaris bereid om de resultaten, die dit jaar nog worden verwacht, te betrekken bij de vraag of de afschaffing van detentiefasering een negatieve invloed kan hebben op de recidivecijfers? Met andere woorden: is de staatssecretaris bereid om geen onomkeerbare maatregelen te nemen zolang de resultaten van dat onderzoek niet bekend zijn?

De staatssecretaris zou die tijd kunnen gebruiken om een serieus antwoord te bedenken op de onder nr. 27 met een grote meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen motie-Kooiman. Ik lees het dictum nog even voor ter herinnering: verzoekt de regering, te onderzoeken of er een mogelijkheid bestaat voor re-integratieverlof in de intramurale fase en de Kamer hierover te informeren voor de behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Het bij brief van 25 juni 2014 geformuleerde antwoord houdt niet meer en niet minder in dan: ik voer de motie niet uit, want ik vind dat ik de terugkeer van gedetineerden in de samenleving goed heb geregeld in het wetsvoorstel. Mijn fractie is van oordeel dat de regering zo niet om mag gaan met aangenomen moties. Ik kom op mijn tweede punt van kritiek. Voorwaardelijke invrijheidstelling nadat twee derde van de straf tijd is ondergaan, is thans een recht. Om hiervan af te wijken, moet het Openbaar Ministerie daartoe een vordering bij de rechtbank indienen. De veroordeelde weet dus waar hij aan toe is. In dit wetsvoorstel is elektronische detentie nadat de helft van de straf tijd is uitgezeten een gunst die afhankelijk is van het oordeel van de minister van Justitie, lees: de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Die dienst moet beoordelen of betrokkene goed gedrag heeft vertoond en daardoor geschikt is voor elektronische detentie, de administratie dus, zoals de heer Swagerman terecht opmerkte.

Dat betrokkene een verzoekschrift bij de rechtbank kan indienen indien hij niet geschikt wordt bevonden, is een troost maar neemt de onzekerheid gedurende de hele detentieperiode niet weg en doet niet af aan het principe dat de individuele beoordeling van een straf is voorbehouden aan de rechter. Rechtsongelijkheid ligt op de loer. Het komt ons voor dat deze constructie ten eerste in strijd is met artikel 5 EVRM, dat bepaalt dat vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking aan de rechter zijn voorbehouden, en ten tweede strijd zal kunnen opleveren met het voorschrift van gelijke behandeling nu het criterium "goed gedrag" multi-interpretabel is. Is de staatssecretaris dat met ons eens en zo ja, hoe denkt hij een vloed van procedures hierover te voorkomen? Waarom heeft de staatssecretaris met dit voorstel niet aangesloten bij het VI-systeem: nadat de helft van de straf tijd is uitgezeten elektronische detentie, tenzij?

De SP-fractie wil hier nog opmerken dat zij de toevoeging aan artikel 15d Wetboek van Strafrecht van de extra grond om een vordering tot uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling in de vorm van het in lid 1 onder f geformuleerde "onvoldoende heeft doen blijken

van geschiktheid om terug te keren in de samenleving" een tamelijk onzinnige toevoeging vindt. Immers, ofwel deze grond valt samen met de onder a tot en met e geformuleerde gronden of roept de vraag op wat er dan wel met betrokkene moet gebeuren, want eens zal die straftijd er onherroepelijk op zitten. Zal hij dan wel geschikt zijn? Zal hij ooit geschikt zijn? Of wordt hij, ongeschikt en al, gewoon op de samenleving losgelaten zonder enige voorbereiding? Graag een reactie.

Mijn derde punt van zorg is dat de gevangene nu in principe de gevangenis verlaat nadat hij de helft van zijn straftijd, in plaats van twee derde daarvan, heeft uitgezeten. Dit heeft, aldus de staatssecretaris in de memorie van toelichting, uitsluitend tot doel een bezuiniging te realiseren. Het lijkt echter niet ondenkbaar dat de rechter, rekening houdend met dit feit en met de gevolgen voor het slachtoffer, een langere straf oplegt dan hij zonder dit wetsvoorstel zou hebben gedaan. In dat geval wordt de beoogde bezuiniging uitsluitend gerealiseerd door de afschaffing van de detentiefasering. Hoe denkt de staatssecretaris daarover en wat zegt dit over het nut van dit wetsvoorstel?

Het moge duidelijk zijn dat de SP-fractie ernstige bezwaren heeft tegen dit voorstel. Wij begrijpen niet waarom de staatssecretaris het voorstel dat zowel door de NVvR als door de Raad voor de rechtspraak is gedaan, om elektronische detentie als hoofdstraf in te voeren, niet met beide handen heeft aangegrepen. Dit zou immers een bezuiniging kunnen opleveren doordat korte gevangenisstraffen tot zes maanden, waarvan bewezen is dat zij geen nut hebben ter voorkoming van recidive, worden vervangen door elektronische detentie. Toen adviesinstanties destijds bezwaar maakten tegen een dergelijk voorstel konden zij niet weten dat het kabinet met dit alternatief zou komen. Als zij toen hadden mogen kiezen, is onzes inziens wel duidelijk waarvoor zij zouden hebben gekozen. Ook hierop graag een reactie.

Onze zorg betreft ten slotte het feit dat het niet voor de hand ligt dat ex-gedetineerden makkelijk werk zullen vinden in deze tijden van nog steeds oplopende werkloosheid, hetgeen een lastenverzwaring zal betekenen voor gemeenten, die toch al het water aan de lippen staat.

Samenvattend: De SP-fractie kan op dit moment niet positief oordelen over het voorstel. Als de staatssecretaris de behandeling wil aanhouden om de resultaten van het lopende WODC-onderzoek bij de eindbeoordeling te betrekken, en als hij ondertussen een fatsoenlijk antwoord in de zin van een goede oplossing voor het in de motie-Kooiman geformuleerde probleem kan bedenken, dit alles ter beoordeling van de vraag of detentiefasering kan worden gemist, dan zou dit wellicht ons eindoordeel kunnen beïnvloeden. Wel is daarmee het probleem dat de vraag of een gedetineerde in aanmerking komt voor elektronische detentie ter beoordeling is aan de minister voor ons juridisch onacceptabel is. Kan de staatssecretaris ons daarin tegemoet komen? Wij zijn benieuwd naar de beantwoording.

□

De heer **Reynaers** (PVV):

Voorzitter. Ik heb met belangstelling naar de voorgaande sprekers geluisterd. Ik herken daarin veel van wat ik zelf ook in te brengen heb in dit debat. Ik begin graag met een

artikelletje dat ik vanmorgen bij het ontbijt tegenkwam op Telegraaf.nl. De Telegraaf kopte: "Nederlanders: criminelen te kort gestraft. Bijna de helft van alle Nederlanders heeft er vertrouwen in dat misdadigers weer op het rechte pad kunnen komen. Over de wijze waarop dat doel kan worden bereikt, zijn de opvattingen verdeeld. Dat schrijft Trouw. Zo noemt 46% van de Nederlanders een gevangenisstraf hiervoor niet de beste oplossing. Wel vindt 80% dat de opgelegde straffen te kort duren. De helft van de bevolking vindt bovendien dat mensen met een voorbeeldfunctie bij een overtreding zwaarder moeten worden gestraft." De relevantie van dit citaat zal blijken uit mijn betoog. Wellicht zal ik er straks ook nog even naar verwijzen.

Mijn fractie heeft niet deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel. Dat kan over het algemeen twee redenen hebben. Of mijn fractie is het er helemaal mee eens en heeft verder geen vragen. Of mijn fractie ziet helemaal niets in het wetsvoorstel. In dit geval hebben wij te maken met een wetsvoorstel uit de laatste categorie.

De fractie van de Partij voor de Vrijheid beschouwt een gevangenisstraf en elektronische detentie als twee totaal verschillende straffen. In de memorie van antwoord erkent de staatssecretaris dat zelf ook met zo veel woorden. Een gevangenisstraf is vrijheidsbeneming en elektronische detentie is vrijheidsbeperking. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geschapen om de gevangenisstraf gedurende maximaal een jaar voorafgaande aan de vervroegde invrijheidstelling te vervangen door elektronische detentie.

Het zal bekend zijn hoe de PVV denkt over de vervroegde invrijheidstelling. Deze bijna standaard korting op een opgelegde gevangenisstraf is de PVV al jaren een doorn in het oog. Het zal dan ook niemand verbazen dat een korting op deze korting al helemaal niet op de instemming van mijn fractie kan rekenen. Want dat is het: korting op korting. Het lijken wel vlaggetjesweken bij V en J, de doldwaze detentiedagen. Anders kunnen we het niet noemen wanneer er van een gevangenisstraf van zes jaar nog welgeteld drie binnen de muren van een penitentiaire inrichting overblijven. zes jaar, voorzitter! Dan hebben we het over ernstige delicten, misdrijven die streng bestraft moeten worden. Dat zijn wij aan de slachtoffers en aan de maatschappij verplicht.

De bezwaren van mijn fractie zijn behalve politiek ook fundamenteeler van aard. Volgens dit wetsvoorstel legt de rechter een gevangenisstraf op en maakt de minister daar, als aan een aantal criteria is voldaan, elektronische detentie van. Naar het oordeel van de PVV-fractie eigent de minister zich daar een bevoegdheid toe die uitsluitend bij een onafhankelijke rechter zou moeten liggen. Dat is een regelrechte inbreuk op de trias politica en is reeds om die reden voor mijn fractie niet aanvaardbaar.

Elektronische detentie en gevangenisstraf zijn wat ons betreft niet hetzelfde. Als de rechter een gevangenisstraf oplegt, mag, nee moet worden aangenomen dat de rechter daar ook een gevangenisstraf mee bedoelt en geen elektronische detentie. Hoe creatief de staatssecretaris de elektronische detentie ook verpakt als een executiemodaliteit, mijn fractie ziet wel degelijk wezenlijke verschillen. Met een pilsje thuis op de bank is toch echt wat anders dan op het spreekwoordelijke water en brood achter de tralies. En ondanks het feit dat elektronische detentie door de gedetineerden kennelijk nog als straf wordt ervaren — hoe is het mogelijk? — komt die voor mijn fractie neer op een

onmiskenbare tussentijdse verlichting van de straf. Ook daar wringt wat mijn fractie betreft de schoen.

Op zichzelf kunnen wij ons wel vinden in een systeem van belonen en straffen, van promoveren en degraderen, maar dat dient dan wel plaats te vinden binnen dezelfde door de rechter opgelegde straf. De straf zelf verschiet niet van kleur wanneer een gedetineerde meer of minder privileges krijgt, meer of minder tijd buiten zijn cel mag doorbrengen. De gevangenisstraf blijft daarmee een gevangenisstraf. Het kan best zo zijn dat elektronische detentie een plaats zou kunnen krijgen in ons stelsel van strafrechtspleging, zij het niet als executiemodaliteit maar wel als een door de rechter op te leggen hoofdstraf. Of daar behoefte aan bestaat, laat ik in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel maar even in het midden. Er zijn andere momenten om daarover eens van gedachten te wisselen. Bijzonder is in dit kader ook dat de deelname aan elektronische detentie afhankelijk is van het gedrag van de gedetineerde. De elektronische detentie moet worden "verdiend". Het is dus een beloning voor goed gedrag. De fractie van de PVV beschouwt dit als een inbreuk op het oordeel van de rechter. Een verdachte wordt veroordeeld. De rechter legt een straf op. Die straf staat in relatie tot de ernst van het gepleegde delict en de persoon van de dader. Tot zover alles goed en wel. Maar vervolgens gedraagt de veroordeelde zich binnen de muren voorbeeldig en wordt daarvoor beloond met een korting in de vorm van elektronische detentie. Dat klopt niet. Het gedrag van de gedetineerde mag naar het oordeel van mijn fractie niets afdoen aan de opgelegde straf. Dat goede gedrag is immers van na de veroordeling. En de straftoemeting zag op gedragingen voor de veroordeling. Het een heeft met het ander niets te maken.

Een ander fundamenteel bezwaar is dat de gevallen waarin elektronische detentie kan worden opgelegd, niet in de wet maar in een algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Mijn fractie kan zich in die keuze niet vinden. In het voorgaande heb ik reeds toegelicht waarom de PVV-fractie meent dat de elektronische detentie geen executiemodaliteit zou moeten zijn, maar hoogstens een op zichzelf staande hoofdstraf. Het is namelijk een heel andere straf dan een gevangenisstraf. Een regeling in een Algemene Maatregel van Bestuur ligt in dat geval niet voor de hand. De redenering van de staatssecretaris dat dit past binnen het systeem, komt op mijn fractie dan ook nogal gekunsteld over. Als je er maar het juiste etiket op plakt, dan past het vanzelf in het systeem.

Nog een fundamenteel bezwaar, maar minder in het oog springend, is het vereiste van instemming van eventuele meerderjarige huisgenoten. Hoe begrijpelijk ook, kan het wat de PVV-fractie betreft nooit de bedoeling zijn dat een vetorecht komt te liggen bij mensen die geen onderdeel zijn van de strafrechtsketen en zelf ook niet als slachtoffer betrokken zijn. Het valt niet met de doelstellingen van dit wetsvoorstel te rijmen dat iemand die in aanmerking komt voor elektronische detentie en aan alle voorwaarden voldoet, dit toch wordt ontzegd omdat een derde het niet ziet zitten. Helemaal bizar is het dat de medewerking zelfs tussentijds kan worden ingetrokken. In potentie schuilt hierin zelfs het gevaar dat de gedetineerde onder druk kan worden gezet. Zijn huisgenoten kunnen immers dreigen met intrekking van hun medewerking. Graag een reactie van de staatssecretaris op dit scenario.

Tot zover de principiële bezwaren. Voor het overige constateert mijn fractie dat de staatssecretaris de invoering van elektronische detentie bepleit om drie redenen:

1. De huidige detentiefasering zou tekortschieten en te vrijblijvend zijn.
2. Elektronische detentie zou recidive helpen voorkomen.
3. Er moet een bezuiniging worden gerealiseerd.

Ik begin met de huidige detentiefasering. De bestaande wet- en regelgeving zou onvoldoende mogelijkheden bieden om persoonsgericht en minder vrijblijvend vrijheden toe te kennen. Er zou een welhaast automatische koppeling zijn tussen het regime waarin een gedetineerde is geplaatst en het verlov waarop hij aanspraak kan maken. De huidige vormen van verlov zouden te veel een vanzelfsprekendheid zijn geworden, waaraan geen concreet re-integratiedoel verbonden is en waarin het eigen gedrag en de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde een veel te beperkte rol zouden spelen.

De PVV-fractie herkent veel in deze analyse, maar ik zeg het mevrouw Quik na: dan moet de staatssecretaris daar wat aan doen. In plaats van de huidige detentiefasering aan te passen, minder vrijblijvend te maken en meer toe te spitsen op de individuele gedetineerde, kiest de staatssecretaris ervoor om het bestaande systeem te schrappen en er de elektronische detentie voor in de plaats te stellen. Hulde voor zoveel daadkracht, maar het is toch een beetje van de regen in de drup. Zie al het voorgaande, maar zeker ook het navolgende.

De recidive. Ik heb in de stukken gezocht naar de onderbouwing van de stelling dat elektronische detentie recidive helpt voorkomen, maar ik kom tot de conclusie dat die onderbouwing er niet is. Er blijkt niet of nauwelijks onderzoek te zijn verricht naar een relatie tussen specifiek elektronische detentie en recidive. Dat is opmerkelijk, want ik las ook dat elektronische detentie in Zweden al 20 jaar en in Frankrijk al 16 jaar bestaat. En toch ontbreekt relevant cijfermateriaal. Het onderzoek dat er wel ligt, maakt vooral duidelijk dat begeleiding, training en nuttige dagbesteding bijdragen aan het verminderen van de kans op recidive. Wat elektronische detentie daar op zichzelf nog aan toevoegt is niet duidelijk. Wellicht dat de staatssecretaris dit in zijn antwoord kan toelichten. Dit klemt te meer nu de recidivecijfers — zo stelt de staatssecretaris zelf — de afgelopen jaren toch al dalen. Maar naar de oorzaken daarvan wordt nu juist wel onderzoek verricht. Mijn fractie is er dan ook allerminst van overtuigd dat elektronische detentie op zichzelf wezenlijk bijdraagt aan vermindering van recidive.

Tot slot nog de bezuinigingen. De staatssecretaris heeft ruiterslijk toegegeven dat dit wetsvoorstel is ingegeven door de wens om tot een forse bezuiniging te komen. Prima, mijn fractie juicht doelmatig gebruik van middelen uiteraard toe. Maar de beoogde bezuinigingen lijken boterzacht. Tegenover de te besparen kosten op detentieplaatsen staan immers ook de nodige kosten: voor reclassering, hulpverleners, begeleiding en de toezichthouder. En niet te vergeten de kosten van de afstemming en het nodige overleg tussen de daarbij betrokken personen en instanties. Het komt op mijn fractie bepaald niet goedkoper over; niet als het allemaal goed gaat, en al helemaal niet als zich problemen met de gedetineerde voordoen. Wat er van de boogde bezuiniging van 16 miljoen terecht moet komen, is ons dan ook een raadsel.

Ik rond af. Aan dit wetsvoorstel kleven voor de PVV-fractie te veel politieke, rechtsstatelijke en praktische bezwaren om ermee in te stemmen. Als u het mij vraagt, moeten wij dat ook maar niet doen.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. In zijn dissertatie Twee eeuwen gevangenen schetste de veel te vroeg overleden criminoloog Herman Franke een soms ronduit ontstellend beeld van de emancipatie van de gedetineerde. In vroeger tijden leek een hardvochtige behandeling de meest effectieve vorm van misdadbestrijding. Nederland kan niet trots zijn op zijn penitentiare geschiedenis, zo stelt Franke. Tot in de jaren vijftig van de twintigste eeuw hanteerde Nederland het cellulaire systeem en lieten we gevangenen in bijna totale afzondering verkommeren. Daar komt niemand gelouterd uit. Franke observeerde ook dat wezenlijke penitentiare veranderingen pas plaatsvonden toen invloedrijke leden van de maatschappij in de Tweede Wereldoorlog zélf achter slot en grendel belandden. Willem Pompe was daar één van, en hij legde daarna de grondslag voor de humane benadering in de strafrechtspleging die wij tot diep in de jaren tachtig hebben beleden.

Mijn fractie constateert dat van die humane benadering steeds meer afstand wordt genomen. Bij debatten over veiligheid opperen politici graag nieuwe repressieve maatregelen die bovenop de reguliere strafoplegging zouden moeten worden genomen. Denk aan de oplegging van levenslang toezicht, of het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit aan Syriëgangsters, ook als het gaat om tweede- of derdegeneratie-Nederlanders. Een straf opleggen op basis van het Wetboek van Strafrecht vinden we kennelijk niet meer voldoende. Is er nou echt zo veel reden om te twijfelen aan de werking van ons strafrecht, of wint de roep van "het volk" om nog meer en zwaardere repressie? En wat valt daar dan precies van te verwachten?

Het wetsvoorstel dat we vandaag behandelen, lijkt een exponent van die ontwikkeling. Met dit wetsvoorstel schaft de staatssecretaris meer af dan hij introduceert. Als het wordt aangenomen, verdwijnt de bestaande detentiefasering, inclusief het penitentiair programma. Bovendien moeten gedetineerden alle vrijheden en activiteiten — ook het recht op werk — tijdens detentie eerst verdienen met goed gedrag. Daarmee tast de staatssecretaris het beginsel aan dat de tenuitvoerlegging van de straf in het teken staat van een positieve terugkeer naar de samenleving en daarmee van het voorkomen van recidive. Als gevolg van de invoering van het "verdienmodel" — zoals ik promoveren en degraderen maar noem — in combinatie met de strenge selectiecriteria voor elektronische detentie, zullen grote groepen gedetineerden hun straf volledig in een gesloten en sober regime moeten doorbrengen, waarna ze volkomen onvoorbereid in vrijheid worden gesteld. Je hoeft geen expert te zijn om te weten dat een dergelijk traject het recidivegevaar zal vergroten. Mijn fractie mist, evenals voorgaande spreker, een risicoanalyse van dit scenario. De staatssecretaris heeft niet kunnen aantonen dat het huidige systeem van detentiefasering tekortschiet in het terugdringen van de recidive, laat staan dat het nieuw in te voeren systeem daaraan lijkt te zijn getoetst. Toch is dit cruciaal voor de aanvaardbaarheid van dit wetsvoorstel.

Wat precies de noodzaak is van deze fundamentele herziening maakt de toelichting niet duidelijk, behalve dat er bezuinigingen mee worden gehaald. Maar in antwoord op vragen naar wat het effect zal zijn voor het individu of de samenleving, hult de regering zich in stilzwijgen of reageert ze lichtig. Dit kabinet durft het aan om zonder al te veel analyse of voorbereiding een beproefd stelsel fundamenteel aan te tasten. Dat is verontrustend, want een humaan strafstelsel is niet alleen in het belang van het individu, maar ook van de samenleving als geheel.

De ideologische aanleiding is het versterken van het uitgangspunt dat een gedetineerde zelf verantwoordelijk is voor een succesvolle terugkeer in de samenleving. Met zijn gedrag en inspanningen tijdens de detentieperiode moet hij laten zien, bereid te zijn om te investeren in zichzelf. De vraag is echter of die verantwoordelijkheid altijd is te nemen. Het overgrote merendeel van de Nederlandse gevangenispopulatie kampt met psychische stoornissen, waardoor men alleen al om die reden niet in staat zal zijn zich zichtbaar goed te gedragen. De staatssecretaris heeft in de memorie van antwoord weliswaar gesteld dat bij de ontwikkeling van dit stelsel van promoveren en degraderen extra zorg is besteed aan degenen met een stoornis of een gebrekkige ontwikkeling, maar is dat voldoende? Bij dit systeem zal immers in zijn algemeenheid worden uitgaan van de vrije wil en bepaalde minimumcapaciteiten van gedetineerden.

Mevrouw Quik-Schuijt zei het al, het principe dat je geschikt moet zijn voor een minder gesloten regime, kennen we al. Het doortrekken van een gedragsprestatie als voorwaarde naar alle activiteiten en vrijheden, maakt het regime simpelweg ook zwaarder. Bovendien ontnemt de staatssecretaris zich daarmee de kans om met het aanbod van activiteiten en vrijheden een constructief gedrag van gedetineerden uit te lokken. Gedrag is niet louter gebaseerd op wilsbesluiten, en bepaalde dagbesteding kan de motivering en psychische gemoedstoestand ten positieve beïnvloeden. Erkent de staatssecretaris dat er een dynamische wisselwerking is tussen gedrag en systeem, wat dus om een veelzijdiger en geraffineerder stelsel vraagt dan een eendimensionaal stelsel van straffen en belonen? En, zo ja, hoe denkt de staatssecretaris het verlies te compenseren aan positieve prikkels voor gedetineerden die de drempel voor promotie niet op eigen kracht weten te halen?

Het zogenaamde verdienmodel loopt zelfs door in de fase van voorwaardelijke invrijheidsstelling. Voorwaardelijke invrijheidsstelling hoeft immers niet te worden verdiend, maar kan wel worden verspeeld, zo schrijft de staatssecretaris in de memorie van antwoord naar aanleiding van mijn vragen. In de semantische kwestie dat "niet verspelen" ook "verdiene" is, wil ik niet treden. De staatssecretaris heeft mijn perceptie echter niet kunnen wegnemen dat de voorwaardelijke invrijheidsstelling oneigenlijk gebruikt zal worden ter vervanging van de detentiefasering. Daarmee wordt het strafrechtelijk systeem plots een stuk repressiever. Het automatisme van eerdere vrijlating is verdwenen met de vervanging van vervroegde invrijheidsstelling door voorwaardelijke. Dat kon op een groot draagvlak rekenen, ook van onze fractie. Maar nu er weer zwaardere gedragseisen dreigen te worden gesteld aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling, zal de groep gedetineerden die dit gedrag naar het oordeel van de minister niet zichtbaar heeft laten zien, met een langere gevangenisstraf worden geconfronteerd. Na deze langere vrijheidsstraf, zonder activiteiten of

vrijheden, belanden deze gedetineerden uiteindelijk onvoorbereid op straat. Voor degenen die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van korter dan een jaar geldt dat sowieso, want zij komen niet voor voorwaardelijke invrijheidsstelling in aanmerking.

In de praktijk zal het erop neerkomen dat de meest kwetsbare groep met de minste begeleiding en fasering weer in vrijheid wordt gesteld. Zoals ik al eerder zei, vergroot de staatssecretaris hiermee het gevaar op recidive. Wat staat alles overziend voorop: dat gedetineerden tijdens hun detentie hun verantwoordelijkheid nemen, of dat gedetineerden na ommekomst van hun straf in staat zijn om zich zonder crimineel gedrag te handhaven in de vrije samenleving?

Dan de elektronische detentie zelf. GroenLinks is groot voorstander van alternatieven voor de gevangenisstraf. Zeker de korte detentie — zo'n driekwart van de gevallen — is schadelijk, duur en nutteloos. Het houdt veroordeelden van de straat, meer niet. Maar juist voor die korte gevangenisstraffen biedt dit wetsvoorstel geen soelaas, omdat de elektronische detentie alleen wordt toegepast bij veroordelingen tot minimaal zes maanden gevangenisstraf. Ook voor voorlopig gehechten gaat het niet gelden, terwijl juist deze groep er veel baat bij kan hebben, bijvoorbeeld omdat men dan de baan niet kwijtraakt. In vergelijking met andere Europese landen leggen wij al zo vaak voorlopige hechtenis op. Dit wordt alleen maar meer nu binnenkort de gronden daarvoor worden verruimd. Kan de staatssecretaris nog eens uitleggen waarom deze groep wordt uitgesloten van elektronische detentie?

De staatssecretaris zorgt tot slot met zijn selectiecriteria voor uitsluiting van grote groepen van elektronische detentie. Elektronische detentie wordt nog meer afhankelijk van enerzijds het gedrag van de gedetineerde en anderzijds van de aard, zwaarte of achtergronden van het delict of de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Die laatste factoren zijn tijdens de detentie niet meer te beïnvloeden door de gedetineerde. Volgens Boone en Van Hattum in het recente artikel in het NJB beperkt het kabinet met deze uitsluitingscriteria de doelstelling van resocialisatie aanzienlijk in. Kan de regering aangeven of zij resocialisatie als zelfstandige doelstelling nog wel onderschrijft? Zo ja, kan zij de aannames onderbouwen dat deze extra voorwaarden hieraan geen afbreuk zullen doen? Met deze selectieve toepassing accepteert de staatssecretaris immers dat er gedetineerden zijn die niet geleidelijk zullen kunnen wennen aan hun terugkeer in de samenleving.

Veel gedetineerden komen om andere redenen niet in aanmerking voor elektronische detentie. Voorbeeldig gedrag zal hen niet helpen. Denk aan gedetineerde vreemdelingen zonder verblijfsrecht. Hebben zij minder rechten op resocialisatie? Is het ontbreken van een verblijfstitel grond om hun de mogelijkheid van voorbereiding op terugkeer in de samenleving te ontzeggen? En is het wel zuiver om gedetineerden uit te sluiten die weigeren om mee te werken aan DNA-onderzoek? Mijn fractie beschouwt deze uitsluiting als een oneigenlijk drukmiddel voor het afstaan van DNA-materiaal.

Dan enkele opmerkingen over de uitvoering van elektronische detentie. In de brief van afgelopen vrijdag deelt de staatssecretaris mee dat de taakstelling wordt verlaagd naar 400 plaatsen op jaarbasis. Ter geruststelling schrijft hij dat

het feitelijke aantal personen in elektronische detentie afhankelijk is van omvang en samenstelling van de doelgroep. De staatssecretaris lijkt te zeggen: iedereen die ervoor in aanmerking komt, krijgt het ook. Het aantal deelnemers aan een penitentiair programma bedroeg vorig jaar ruim 700 personen. De kans is reëel, en laten we het hopen, dat het aantal van 400 ontoereikend zal zijn. De RSJ heeft becijferd dat alleen op basis van de duur van de vrijheidsstraf maximaal 6.000 van de 40.000 gedetineerden voor elektronische detentie in aanmerking zouden kunnen komen. De formele uitsluitingscriteria leiden natuurlijk tot een kleiner aantal, maar hoe zeker weten wij dat iedereen die hiervoor uiteindelijk in aanmerking komt, ook elektronische detentie krijgt opgelegd?

In het voorgestelde artikel 4, lid 4, staat immers dat een gedetineerde pas in de gelegenheid wordt gesteld tot deelname aan elektronische detentie als voor hem een voorziening voor de toepassing ervan beschikbaar is. Elektronische detentie is dus geen recht, maar afhankelijk van de beschikbare capaciteit. Graag een reactie.

En hoe staat het met de financiële borging van alle benodigde randvoorwaarden voor ED, zoals begeleiding, huisvesting, sociale contacten en arbeid of toeleiding naar arbeid? De staatssecretaris schrijft in de memorie van antwoord dat hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar is. Van Reclassering Nederland begrijp ik echter anders. Die luidt de noodklok omdat er te veel van de reclasseringsinstellingen gevergd wordt. Graag van de staatssecretaris de spijkerharde toezegging dat het stelsel van elektronische detentie dat hij voor ogen heeft kan worden uitgevoerd onder de gestelde voorwaarden en op een wijze waarop de reclassering het naar behoren kan uitvoeren, en niet het antwoord dat het mantra van eigen verantwoordelijkheid vanzelf zal leiden tot uitval tijdens het traject van elektronische detentie.

Streeft de staatssecretaris ook naar een geleidelijke afbouw van de ED tijdens de uitvoering? Het lijkt mijn fractie van belang dat er ook hier ruimte wordt gecreëerd voor het onder begeleiding wennen aan vrijheid zonder toezicht.

De heer Swagerman (VVD):
Mevrouw Strik, ik heb met belangstelling naar uw betoog geluisterd. Ik mis daarin een cruciaal element. U zegt: resocialisatie was een van de doelstellingen in de Penitentiaire beginselenwet. Dat is het nog steeds. Ik heb het artikel ook gelezen, maar ik zie niet in waarom het beginsel van tafel is als het wordt geclausuleerd. Bent u dat met mij eens? Verder zegt u dat resocialisatie een belangrijk beginsel is. Dat vind ik absoluut ook. Wordt met de dagbesteding die in het kader van elektronische detentie juist wordt vormgegeven, dan niet volstrekt voldaan aan die gedachte van resocialisatie?

Mevrouw Strik (GroenLinks):
Dat is juist het dubbele van dit wetsvoorstel, mijnheer Swagerman. Wij zijn op zichzelf voorstander van elektronische detentie. Wij staan er bijvoorbeeld volledig achter dat mensen een penitentiair programma krijgen waarmee zij kunnen oefenen in de vrije samenleving. Maar dat wordt nu juist weggehaald. Wij houden elektronische detentie over die waarschijnlijk voor een kleinere groep gaat gelden. Degenen die niet geschikt worden bevonden voor die

elektronische detentie, hebben verder geen enkel aanbod meer, terwijl we daar nu een veel meer gedifferentieerd aanbod voor hebben, bijvoorbeeld in de vorm van detentiefasering, werken tijdens detentie et cetera. Daar worden nu extra drempels voor opgeworpen, waardoor de kans bestaat dat bepaalde mensen niets van dat alles meekrijgen.

De heer Swagerman (VVD):

U noemt dat drempels; ik noem het stimuli. Ik vind dat het wetsvoorstel wel een aantal handreikingen doet om goed gedrag uit te lokken. Je kunt een belangrijke mate van zekerheid inbouwen dat iemand die goed gedrag vertoont om geleidelijk terug te komen in de samenleving, daar met succes zal blijven, zonder criminele feiten te plegen.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Nogmaals, het belonen en straffen zit al een klein beetje in het regime. We kennen dat al. Het is niet iets heel nieuws. Maar met dit voorstel hebben we straks niet eens meer een bodem voor alle gedetineerden, waardoor ze recht hebben op een vast programma, een dagbesteding, zodat ze kunnen werken. Dat zou beter zijn voor alle gedetineerden. Nogmaals, door het feit dat de detentiefasering helemaal wordt afgeschaft — het afschaffen van de re-integratieverloven — ontnemen we onszelf de kans om een grotere groep geleidelijk aan de terugkeer te laten werken. Ik meen dat de heer Swagerman zich daar ook zorgen over maakte in zijn inbreng.

Kortom, met de Raad van State plaatst de fractie van GroenLinks grote vraagtekens bij dit wetsvoorstel. Het is een breuk met de al jaren bestaande detentiefasering, waarvan niet afdoende is vastgesteld of die tekortschiet, en het is gebaseerd op een discutabel mantra van "eigen verantwoordelijkheid". De veronderstelde vermindering van recidive is op geen enkele wijze wetenschappelijk onderbouwd. Boone en Van Hattum vatten de gevolgen haarfijn samen: het huidige systeem van geleidelijke terugkeer wordt vervangen door een systeem waarin een selectieve groep gedetineerden onder permanent toezicht in de vrije samenleving mag "oefenen", terwijl het merendeel rigoureuze de overgang van onvrijheid naar vrijheid moet maken, of onderworpen is aan voorwaarden tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling die voorheen achterwege zouden zijn gebleven. Van een dergelijk systeem kan, zo concluderen zij, kostenbesparing noch recidivevermindering worden verwacht. Mijn fractie deelt de analyse van de Raad van State en is benieuwd of de staatssecretaris deze harde en verontrustende conclusies bevredigend kan weerleggen.

Tot slot betreft mijn fractie de combinatie die dit wetsvoorstel maakt van enerzijds elektronische detentie, waar wij van harte achter zouden kunnen staan, en anderzijds de repressieve elementen waarmee het is ingevuld, waardoor het voor ons wel erg moeilijk wordt om voor te kunnen stemmen.

De voorzitter:

De staatssecretaris heeft verzocht om een korte schorsing.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



De heer Engels (D66):

Mevrouw de voorzitter. De fractie van D66 onderschrijft het belang van een gecontroleerde terugkeer van gedetineerden in de samenleving ter voorkoming van recidive. Mijn fractie is voorts van mening dat het een algemeen maatschappelijk belang is dat gedetineerden zo goed mogelijk voorbereid terugkeren in de maatschappij. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bestaande detentiefasering af te schaffen door invoering van een systeem waarmee op gestandaardiseerde wijze en met een persoonsgerichte aanpak gedetineerden worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid voor en bijdragen aan een succesvolle re-integratie. Mijn fractie heeft in de schriftelijke voorbereiding de nodige bedenkingen bij dit voorstel geventileerd. Op een aantal daarvan wil ik nader ingaan.

Waar mijn fractie in de eerste plaats op blijft haken is het feit dat dit voorstel in belangrijke mate is ingegeven door een besparingsdoel. Elektronische detentie moet jaarlijks een bezuiniging opleveren van 16 miljoen op de begroting van de DJI als uitvoerende instantie. Uiteraard noteren wij graag de belofte dat bij de individuele selectie van gedetineerden voor deelname aan elektronische detentie de afgesproken bezuinigingen geen rol spelen. Maar hoe reëel is die belofte als er voor de beoogde besparing aanvankelijk 800, maar sinds de brief van 19 september 400 gedetineerden aan de enkelband moeten. En welke financiële prikkel gaat hier nu eigenlijk van uit richting de DJI? Gaat uiteindelijk toch de kwantiteit de kwaliteit bepalen, zo vraag ik de staatssecretaris.

Het voorstel krijgt met deze invalshoek bovendien het karakter van een ad-hocmaatregel. Minstens zo ernstig is in de tweede plaats dat het bestaande algemene stelsel detentiefasering nu in het verlengde van dit wetsvoorstel in één keer wordt opgeheven, zonder dat daar een consistente en gedragen visie op detentie en resocialisatie aan ten grondslag ligt. Dat vindt mijn fractie opmerkelijk. Ook op dit punt hoor ik graag nader van de staatssecretaris.

In de derde plaats wil ik ingaan op aard en omvang van veronderstelde gebreken in de huidige systematiek van detentiefasering, waarover onder meer de Raad van State behartigenswaardige opmerkingen heeft gemaakt. Volgens de Raad zijn er onvoldoende aanwijzingen dat het huidige stelsel van detentiefasering gebrekkig zou functioneren en op grond van welke inzichten het voorgestelde regime tot minder recidive en een betere terugkeer in de samenleving zou leiden. Mijn fractie stelt vast dat de staatssecretaris voornamelijk problemen heeft met de vrijblijvendheid van het bestaande stelsel. Blijkbaar wordt de effectiviteit van het bestaande regime om recidive terug te dringen ook door de regering niet in twijfel getrokken. Op onze vraag in het verslag of er binnen de bestaande wetgeving ruimte bestaat om op een minder vrijblijvende wijze invulling te geven aan de fasering van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, antwoordt de staatssecretaris ontkennend. De bestaande regelgeving kenmerkt zich door een welhaast automatische koppeling tussen het regime waarin een gedetineerde is geplaatst en het verlot waarop aanspraak kan worden gemaakt. De huidige regeling ademt met andere woorden te zeer een geest van vanzelfsprekendheid, zo begrijp ik de staatssecretaris. De vraag blijft dan toch waarom dat belemmerend zou werken op de gewenste re-integratie van gedetineerden en het tegengaan van recidive.

Ook in het huidige stelsel met penitentiaire programma's ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid, het gedrag en de motivatie van de gedetineerde. Moet worden aangenomen dat de nu al beschikbare vormen van zinvolle dagbesteding daaraan niet bijdragen? Ik vraag dit mede in het licht van de op pagina 12 van de memorie van antwoord besproken studies van WODC en het Sociaal en Cultureel Planbureau naar de effectiviteit van strafrechtelijke interventies. Daaruit blijkt, als ik het goed zie, dat interventies op basis van begeleiding en/of behandeling positieve effecten hebben op de resocialisatie en bijdragen aan een reductie van recidive. Ook de dalende recidivecijfers bevestigen deze conclusie. Hoe significant is nu uiteindelijk de beoogde grotere eigen inzet van gedetineerden in het voorgestelde systeem en hoe wordt voorkomen dat de veronderstelde vrijblijvendheid en vanzelfsprekendheid de boventoon blijven voeren? Graag vraag ik de staatssecretaris nog eens op dit punt in te gaan.

Daarmee kom ik ten vierde op het systeem van promoveren en degraderen. In een gemeenschapsregime kunnen gedetineerden door "goed gedrag" een plaats in een plusprogramma met extra activiteiten verdienen en bij "slecht gedrag" vallen ze daar weer uit. Hiermee wordt het resocialisatieproces volledig opgehangen aan het gewenste gedrag van gedetineerden. Op zichzelf genomen heeft mijn fractie geen bedenkingen bij het belonen van inzet, attitude en motivatie. De vraag rijst echter of het juridisch en maatschappelijk aanvaardbaar is dat gedetineerden die daartoe niet in staat zijn van het resocialisatieprogramma worden uitgesloten. Deze vraag naar het rechtskarakter van het resocialisatiebeginsel is vorige week opgeworpen in het NJB. Het artikel van Boone en Van Hattum, waar al meerdere malen naar verwezen is. Kortheidshalve vraag ik de staatssecretaris op deze aldaar uitgewerkte vraag nader in te gaan. Dan als vijfde punt onze vraag in het verslag naar de relatie tussen elektronische detentie en de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Mijn fractie begrijpt uit de memorie van antwoord dat een samenvatting van beide instrumenten naar het oordeel van de regering geen meerwaarde heeft en ook uit kostenoverwegingen niet verstandig is. Op zichzelf genomen kan mijn fractie dit volgen. Toch ontstaat er nu een merkwaardigheid in de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Beide instrumenten hebben eenzelfde doel: gecontroleerde terugkeer in de samenleving ter voorkoming van recidive. De voorwaardelijke invrijheidsstelling is na aanvaarding van dit wetsvoorstel met name relevant voor de controle op gedetineerden die niet in aanmerking zijn gebracht voor het elektronische detentieprogramma. In het wetsvoorstel is hiervoor nu een nieuwe weigeringsgrond opgenomen voor de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, namelijk indien de veroordeelde onvoldoende heeft doen blijken van zijn geschiktheid tot terugkeer in de samenleving. Daarmee wordt nu ook hier beoogd om "goed gedrag" te belonen. In het hiervoor gememoreerde artikel in het NJB wordt betoogd dat hiermee een oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Ten eerste breiden wij de doelstelling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, dat wil zeggen voorkoming van recidive, uit met het activeren van "goed gedrag", en daarmee met het afstraffen van "verkeerd gedrag". Ten tweede beperken wij nu de toepasbaarheid van de voorwaardelijke invrijheidsstelling voor gedetineerden die zich, om welke reden ook, niet "goed" gedragen, hetgeen voor hen toch als een verzwaaring van de straf kan worden opgevat. Wat blijft er over van het rechtskarakter van de voorwaardelijke

invrijheidsstelling? Ook hierop krijg ik graag een reactie van de staatssecretaris.

Een zesde kwestie, ook al meermalen opgeworpen door de goede collega's, betreft de eerder al door de Raad voor de rechtspraak opgeworpen vraag of beslissingen over de toepassing van elektronische detentie niet aan de rechter overgelaten zouden moeten worden. Het huidige sanctiestelsel is wettelijk verankerd en is bevestigd in vaste jurisprudentie. De rechter legt straffen op, die door het OM onder verantwoordelijkheid van de minister van V en J ten uitvoer worden gelegd. Dat systeem past uit een oogpunt van machtscheiding in een evenwichtige verhouding tussen rechter en administratie. In dit voorstel wordt een andere weg bewandeld, nu over deze afdoeningsmodaliteit niet door de rechter, maar binnen de administratie wordt beslist. Daarmee is de voor D66 principiële vraag gesteld naar het rechtsstatelijke fundament van dit voorstel. Mijn fractie ziet op zichzelf genomen het wezenlijke onderscheid tussen vrijheidsbeneming, zijnde verblijf in een gevangenis, en vrijheidsbeperking, zijnde verblijf buiten de gevangenis. Dat zou vervolgens een argument kunnen zijn om bemoeienis van de rechter met vrijheidsbeperkende maatregelen niet op voorhand aan te nemen. Daartegen pleit echter dat met de toepassing van elektronische detentie uitvoering wordt gegeven aan een door de rechter opgelegde gevangenisstraf, zij het op een afwijkende en bijzondere wijze. Ook realiseert mijn fractie zich, zoals gezegd, dat in ons strafrechtelijke stelsel in principe de administratie is belast met de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties. Naar de mening van mijn fractie berust ons strafrechtelijke stelsel echter nog steeds op de rechtsstatelijke gedachte dat de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen die ingrijpen in de grondrechten van burgers, daaronder begrepen het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie, aan de onafhankelijke rechter behoort te zijn opgedragen. Mijn fractie meent dat de aard en omvang van dergelijke sancties door de rechter zouden moeten worden bepaald. Daarmee wordt immers een heldere grens getrokken met de figuur van de tenuitvoerlegging.

Graag vraag ik de staatssecretaris nog eens op dit principiële punt in te gaan, zeker nu de mogelijkheid bestaat dat een door de rechter niet uitgesloten vorm van elektronische detentie door de administratie op grond van het voorgestelde regime toch niet ten uitvoer wordt gelegd.

In het verlengde van deze kwestie is, in de zevende plaats, naar aanleiding van daartoe strekkende opmerkingen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak binnen mijn fractie de vraag opgekomen of deze op zichzelf volwaardige strafmodaliteit niet in de wet zou moeten worden opgenomen in de vorm van een door de rechter op te leggen hoofdstraf. De Nederlandse Orde van Advocaten heeft bovendien gevraagd om een scherpere wettelijke inkadering van de maatregel. Uiteindelijk wordt in dit voorstel immers een modificatie aangebracht in de oorspronkelijk door de rechter opgelegde intramurale straf. Elektronische detentie kan namelijk worden toegepast nadat 50% van de opgelegde straf is uitgezeten. Graag vraag ik de staatssecretaris ook op dit punt in te gaan.

Als — ik spreek nu zuiver hypothetisch — zou worden aanvaard dat er op dit punt in beginsel toch geen taak voor de rechter ligt, dan rijst naar de mening van mijn fractie wel, als achtste punt, de vervolgvraag op welke wijze binnen de administratie nu precies de bevoegdheden en verantwoor-

delijkheden voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke maatregelen zijn ingericht. Die vraag is overigens ook relevant als er wel sprake zou zijn van een rechterlijke interventie. Het antwoord op deze vraag is onder meer van belang voor de controle op en de verantwoording van dit administratieve handelen. Wij lezen op pagina 14 van de memorie van antwoord dat de DJI belast is met de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie, zoals te lezen valt op pagina 17. Vervolgens lezen wij op diezelfde pagina 17 dat de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen momenteel formeel geschiedt op last van het OM, maar feitelijk een taak van de administratie is geworden.

Dit alles is voor mijn fractie niet geheel helder. Wij hebben uit het wetsdossier begrepen dat de DJI belast zal worden met de uitvoering van de beoogde elektronische detentie, zulks onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de bewindslieden van V en J. Graag vraag ik de staatssecretaris hoe in deze constructie de rol van het OM nu precies begrepen moet worden, hoe de ministeriële verantwoordelijkheid in dat verband geduid moet worden en of in deze constructie de controle op en de verantwoording van beslissingen over deelname aan elektronische detentie voldoende gewaarborgd is.

Afsluitend stel ik vast dat er voor mijn fractie op dit moment onvoldoende aanknopingspunten zijn om dit voorstel te aanvaarden. Maar uiteraard wacht ik, zoals altijd, de reactie van de staatssecretaris met veel belangstelling af.



De heer De Lange (OSF):

Voorzitter. Vandaag spreken we over een wetsvoorstel om de wijze van uitvoering van door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen ingrijpend te veranderen. Dat is een goede aanleiding om de hele gang van zaken bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen nog eens tegen het licht te houden.

De huidige praktijk is dat, nadat twee derde van de straf is uitgezeten, er voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI) volgt. Deze VI is ontaard in een automatisme en om te beginnen lijkt me dat geen goede zaak. In elk geval ondermijnt het bij de burger het gevoel dat rechterlijke uitspraken serieus genomen en volledig uitgevoerd moeten worden. Een automatisch voortijdig einde aan de vrijheidsstraf draagt daar niet aan bij. Natuurlijk kan VI een nuttig instrument zijn om resocialisatie te helpen bevorderen, maar een automatisme lijkt me niet de aangewezen weg.

Momenteel is het standaardinstrument ter bevordering van resocialisatie detentiefasering. De staatssecretaris laat geen mogelijkheid onbenut om te betogen dat dit instrument veel te veel een vanzelfsprekendheid is geworden waaraan geen concreet integratiedoel is verbonden en waarbij het eigen gedrag en de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde geen rol spelen. Als dit al zo is, dan ligt het natuurlijk allereerst voor de hand om te bezien in hoeverre het systeem van detentiefasering op de schop moet om de integratiedoelen dichterbij te brengen. Mij dunkt dat er erg veel mogelijkheden zijn om het op zichzelf genomen verstandige systeem van detentiefasering te ontdoen van allerlei vanzelfsprekendheden en ongewenste automatismen zonder het concept zelf bij het grofvuil te zetten.

Echter, de staatssecretaris kiest daar niet voor. Ongetwijfeld vooral ingegeven door het aantrekkelijke en kennelijk onweerstaanbare beeld van kostenbesparing kiest hij voor de vlucht naar voren, voor een heel nieuw systeem, namelijk dat van elektronische detentie. Bovendien voert hij daarbij als zijn belangrijkste argument aan dat recidive door invoering van elektronische detentie significant zou afnemen, waar dat naar zijn mening zelfs bij een aangepast en verbeterd systeem van detentiefasering niet het geval zou zijn. Hij roept hierbij zelfs de wetenschap als zijn getuige aan. Maar hoe overtuigend is dit allemaal? Klopt het allemaal wel?

Bij het overgaan op elektronische detentie wordt een belangrijke principiële stap gemaakt, namelijk die van vrijheidsbeneming naar vrijheidsbeperking. In feite betekent dit een verlichting van de straf. Als het regime van elektronische detentie immers voor de gedetineerde geen verbetering zou betekenen, zou er weinig reden zijn zich eraan te onderwerpen. Verlichting van de eerder opgelegde strafmaat dus, maar zonder tussenkomst van de rechter die op goede gronden die straf in de eerste plaats heeft opgelegd. Dat lijkt mijn fractie de eerste weeffout in het wetsvoorstel te zijn.

In het wetsvoorstel wordt het verlenen van toestemming voor elektronische detentie niet een zaak van de rechter, maar een zaak van ambtenaren. Het hoeft geen betoog dat het risico om hiermee op een hellend vlak te komen aanzienlijk is. Niemand kan controleren of de ambtenaren die deze belangrijke beslissingen moeten nemen daartoe qua kennis en ervaring toegerust zijn, en of de in het voorstel geformuleerde nogal vage normen überhaupt tot een eenduidige toepassing en afweging kunnen leiden. Dat is dus een andere weeffout.

Er is helaas meer. In een helder en verhelderend artikel van prof. Miranda Boone en mr. dr. Wiene van Hattum, voorzitter van de Stichting Forum Levenslang, dat binnenkort in het Nederlands Juristenblad zal verschijnen, wordt overtuigend betoogd dat in beginsel het benemen van vrijheid in het teken moet staan van de terugkeer in de samenleving voor zover zich dat met een verantwoorde tenuitvoerlegging verhoudt. In artikel 6 van de European Prison Rules wordt gesteld dat het de positieve verplichting van de Staat is om alle gedetineerden, dus bijvoorbeeld ook langgestraften, weer geschikt te maken voor hun terugkeer in de vrije samenleving. Door het grotendeels inperken van de huidige detentiefasering, en door het uitsluiten van gedetineerden van elektronische detentie op basis van de niet door de rechter getoetste afweging van ambtenaren, wordt het principe dat iedere gedetineerde gelijke kansen op resocialisatie heeft, ontkend. Dat is een andere weeffout in het wetsvoorstel.

In de stukken wordt het geval besproken van iemand die door de rechter veroordeeld is tot vijftien jaar vrijheidsstraf. Onder de nu bestaande spelregels komt hij na twee derde van zijn straf, dus na tien jaar, in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Mocht het huidige voorstel aangenomen worden, dan wordt elektronische detentie mogelijk nadat minimaal de helft van de straf is uitgezeten — dus na zeven en half jaar — maar voor een periode van maximaal één jaar en voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Met enige juridische algebra zien we dan dat na negen jaar de mogelijkheid voor elektronische detentie gaat bestaan. Hierbij is toch merkwaardig dat door

het eventueel verlenen van elektronische detentie een extra voorschot wordt genomen op de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het is toch niet erg denkbaar dat we wel elektronische detentie toestaan, maar daarna geen voorwaardelijke invrijheidstelling. Dat maakt het hele idee van voorwaardelijke invrijheidstelling nog onbegrijpelijker dan het nu al is. Ongewenste automatismen worden hierdoor alleen maar verder versterkt.

Naast de bezuinigingsdrift die dit kabinet kenmerkt en die misschien wel de belangrijkste overweging bij de invoering van deze wet is, probeert de staatssecretaris de wereld te overtuigen van het feit dat de recidive erdoor zou verminderen. Hij beroept zich hierbij op de wetenschap, zonder in eerste instantie aan te geven wat voor wetenschap dat dan wel is. Maar hij is suggestief, als de wetenschap iets vindt, zal het wel kloppen. Nadere vragen van deze Kamer leidden zelfs tot een aantal verwijzingen in de memorie van antwoord, maar overtuigend is het allemaal niet. Het zou zo kunnen zijn, maar het zou net zo goed ook niet zo kunnen zijn. Tel uit je winst.

Zoals te doen gebruikelijk heeft de regering over het wetsvoorstel advies gevraagd bij de Raad van State. De Raad van State was op diverse punten buitengewoon kritisch en had grote twijfels bij het voorstel. Ondanks een aantal aanpassingen die de regering gemaakt heeft naar aanleiding van dit advies, heeft mijn fractie de indruk dat het allemaal wat magertjes is, en dat in de kern het voorstel nog steeds onvoldoende aan de kritiek van de Raad van State tegemoetkomt. Ook de Raad voor de rechtspraak liet zich niet onbetuigd en had weinig goede woorden voor het wetsvoorstel over. Ook die kritiek is door de staatssecretaris maar zeer ten dele weerlegd.

Omdat het zo nadrukkelijk in de discussie meespeelt, kunnen een paar opmerkingen over de ingeboekte bezuinigingen niet ontbreken. Het wetsvoorstel zou 16 miljoen moeten opbrengen. Dit is natuurlijk klein bier vergeleken met de hypotheekrenteaftrek die vooral het welgestelde deel van de bevolking bevoordeelt en de belastingbetaler tussen de 10 en 15 miljard op jaarbasis kost. De hardnekkige weigering van deze regering om die treurige misstand aan te pakken, steekt nogal schril af bij het financiële kruimelwerk waarvan bij dit wetsvoorstel sprake is. En dan spreek ik nog maar even niet over het bodemloze financiële zwarte gat dat Europa heet. Op hoofdlijnen laat het kabinet het helaas afweten, maar allerlei bijzaken krijgen onevenredig veel aandacht.

Ten slotte nog een opmerking van meer algemene aard. Bij elke vorm van straftoemeting en strafuitoefening dient een evenwicht gevonden te worden tussen enerzijds de belangen van de geestelike die na het ondergaan van zijn straf recht op resocialisatie en re-integratie in de samenleving heeft, en anderzijds de samenleving en met name de slachtoffers die doorgaans grote waarde hechten aan het principe van vergelding. Bij velen bestaat het gevoel dat elektronische detentie, vaak omschreven als "een biertje op de bank", deze subtiele balans in de verkeerde richting verstoort. Het zou voor de houdbaarheid van het hele stelsel geen kwaad kunnen deze maatschappelijke gevoelens eens goed in kaart te brengen.

Ondanks of misschien juist wel dankzij mijn grote zorgen over dit wetsvoorstel wacht ik de antwoorden van de staatssecretaris met belangstelling af.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Het wetsvoorstel dat voor ons ligt lijkt op het eerste oog een nuttige toevoeging te bieden aan het terugkeerprogramma van gedetineerden die voor terugkeer in aanmerking komen. Aan het eind van de gevangenisstraf kan voor groepen gestraften door middel van elektronische detentie de terugkeer naar de maatschappij op een nieuwe manier worden begeleid. Reclasseringsorganisaties hebben zich er op een positieve toon over uitgelaten. En ook mijn fractie kan het uitgangspunt steunen dat verlop of elektronische detentie nauwer verbonden wordt met de re-integratie van ex-gedetineerden.

Toch blijven er stevige vragen bestaan bij het wetsvoorstel, zoals blijkt uit deze eerste termijn van de Kamer. Die vragen zijn er ook bij ons. Wat wij hier op tafel krijgen, is het wetsvoorstel na behandeling in de Tweede Kamer. Het is nogal gewijzigd ten opzichte van de eerdere ontwerpen en voornemens, maar nog altijd bevat het een taakstellende bezuiniging van 16 miljoen. De twijfels van mijn fractie vinden hun grond in de ambigue aard van de elektronische detentie in dit wetsvoorstel. De regering lijkt de enkelband te zien als een uitvoeringsmodaliteit van detentie, als straf dus, maar tegelijkertijd als vervanging van verlop, vanwege het afschaffen van de detentiefasering. Over beide aspecten is het nodige te zeggen en ik zal dat ook doen, heel kort.

Allereerst de elektronische detentie als vorm van reguliere detentie. De Raad voor de rechtspraak geeft aan dat elektronische detentie weliswaar een straf is, maar een wezenlijk andere straf dan reguliere detentie. Dat lijkt mijn fractie een juist constatering. Gedetineerden ervaren een enkelband weliswaar als straf, maar het is toch een andere vorm van vrijheidsbeneming — noem het vrijheidsbeperking — dan het verblijf in de cel. Dat blijkt ook wel uit de verwachting van de regering dat elektronische detentie positief zal bijdragen aan de re-integratie. Toch stelt het wetsvoorstel elektronische detentie slechts voor als een "uitvoeringsmodaliteit", een variant van gewone detentie. Het gevolg van dit alles is dat de beslissing over de vorm van een deel van de straf van een gedetineerde niet bij de rechter komt te liggen, maar bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Dat roept natuurlijk rechtsstatelijke vragen op die ook al door enkele collega's zijn gesteld.

Ook in omgekeerde richting geldt verwarring over de precieze aard van elektronische detentie. Moet een enkelband nu wel of niet worden gezien als een striktere vorm van verlop? Het wetsvoorstel wekt die suggestie wel, doordat het huidige verlopstelsel wordt geschrapt ten faveure van de elektronische detentie. Maar aan de andere kant is de beoogde periode van elektronische detentie zo ruim — weliswaar nog binnen de marges van één jaar — en tegelijkertijd zo nauw verbonden aan bezuinigingsdoelstellingen, dat het feitelijk meer lijkt op een goedkope manier van voortzetting van detentie dan op een keuze voor de beste en effectiefste manier van re-integratie voor grote groepen gedetineerden. De vraag is of de doelstelling waarmee deze hele wetsoperatie begon, namelijk het bevorderen van de re-integratie van gedetineerden, wel wordt gehaald.

Daar komt nog een ander punt bij, namelijk dat elektronische detentie moet worden verdiend door gevangenen. Onze fractie is gevoelig voor het probleem van de rechtsongelijkheid dat hierdoor kan ontstaan. Lang niet iedere

gevangene komt hiervoor in aanmerking. Hoe moet het dan met de re-integratie van gedetineerden die niet onder het ED-regime komen te vallen? Hoe bieden wij hun én de samenleving perspectief op een goede terugkeer in onze maatschappij? Graag een toelichting hierop en natuurlijk ook op de vorige vragen.

Een laatste vraag gaat over de bezuinigingsdoelstelling die bij dit wetsvoorstel hoort. We kregen een brief met de datum van 19 september. Daarin geeft de staatssecretaris aan dat de capaciteit sowieso terug zal lopen, in den brede. Op deze maatregel toegespitst gaat het om 400 plaatsen die beschikbaar blijven. Maar wat betekent deze maatregel op zichzelf dan nog? Wat betekenen de constatering van de staatssecretaris voor de noodzaak van deze maatregel als slechts 400 plaatsen beschikbaar zijn?

Voorzitter. Al met al moet de staatssecretaris onze fractie er nog van overtuigen dat dit wetsvoorstel rijp is voor publicatie in het Staatsblad. Wij kijken daarom met veel belangstelling uit naar de reactie van de kant van de regering.

De voorzitter:

Ik stel vast dat geen van de leden meer het woord wenst en ik schors de vergadering voor de lunchpauze.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.12 uur tot 13.36 uur geschorst.