

10

Vrijheidsbenemende sancties en elektronische detentie

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginwet 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 beraadslaging wordt hervat.



Staatssecretaris **Teeven**:

Voorzitter. Dank dat we dit belangrijke wetsontwerp vandaag met uw Kamer kunnen bespreken. Een aantal van uw leden heeft het al gezegd: dit wetsontwerp bestaat uit twee hoofdonderdelen, namelijk invoering van elektronische detentie voor het moment van de voorwaardelijke invrijheidsstelling; maximaal een jaar en minimaal de helft van de straf moet in zijn totaliteit zijn ondergaan. Dat is het eerste onderdeel. Het tweede onderdeel van dit wetsvoorstel ziet op het veranderen van de detentiefasering. De detentiefasering wordt afgeschaft. Er staat ook in het regeerakkoord dat dit het voornemen was van het kabinet. Daarvoor in de plaats moet er een systeem komen dat minder vrijblijvend is. Een aantal leden heeft daarover gesproken. Het nieuwe systeem moet ook bijdragen aan resocialisatie.

Ik heb goed geluisterd naar de inbreng van de diverse leden van de Kamer en meen dat er toch wat omissies zijn, althans onderwerpen die onvoldoende belicht zijn gebleven. Allereerst hecht ik eraan te vermelden dat ook in het huidige penitentiaire programma gebruik wordt gemaakt van toezicht, binnen de detentiefasering zoals die op dit moment bestaat. Naar het oordeel van het kabinet is die te vrijblijvend en wordt die te makkelijk en te vaak opgelegd aan een te grote groep personen, die wellicht aan het einde geen baat hebben bij resocialisatie. Ook nu al wordt gebruikgemaakt van een enkelband, dus het systeem van elektronisch toezicht, van elektronische detentie is op zich niets nieuws. Ik roep eveneens in herinnering dat het een onderwerp is waarover al sinds 2004, 2005 wordt bericht.

Het moet me van het hart: ik heb vandaag toch met enige verbazing zitten luisteren naar partijen die — mevrouw Strik heeft daar aan het einde van haar inbreng een opmerking over gemaakt — elektronische detentie zowel in de Tweede Kamer als hier in de senaat altijd een warm hart hebben toegedragen, maar nu de afschaffing van de detentiefasering toch heel zwaar laten wegen, kijkend naar de mogelijke invoering van elektronische detentie. Die zaken zitten er immers allebei in. Ik heb ook met verbazing geluisterd naar de in ieder geval voor het kabinet verbazende bijdrage van de heer Reynaers. Ook hij was genadeloos over dit wetsvoorstel in al zijn facetten, terwijl het in het kabinet-Rutte I toch echt de fractie van de Partij voor de Vrijheid was die iets wilde doen aan de vrijblijvendheid van de detentiefasering. Ik heb nog even de inbreng bekeken van de PVV-fractie in de Tweede Kamer bij de totstandkoming van het kabinet-Rutte I en het was de Partij voor de Vrijheid die iets wilde doen aan die vrijblijvendheid. Hier in de senaat neemt de

fractie van de PVV vandaag afstand van de eerder gekozen standpunten. Dat deed zij overigens ook in de Tweede Kamer, dus daarin is de PVV consistent, dat dan weer wel, maar het is toch verbazingwekkend. Dat wil ik van de zijde van het kabinet toch gezegd hebben.

Ik zal niet zeggen dat de bijdrage van mevrouw Van Bijsterveld een genadeloze bijdrage was, maar ook daarbij had ik het gevoel dat het wetsvoorstel wordt afgeserveerd. We gaan het debat natuurlijk wel aan, maar ik wil die opmerking vooraf toch maken. Ook daarover heb ik mij een beetje verbaasd. Ik heb nog eens de opmerkingen teruggelezen die zijn gemaakt bij totstandkoming van het Lenteakkoord, door de toenmalige regeringspartijen. Als ik kijk naar de inbreng van de CDA-fractie, ook bij de begrotingsbehandeling, dan kwam daar wel degelijk een post van 34 miljoen aan bezuinigingen te voorschijn door de invoering van elektronische detentie. Dat was niet elektronische detentie aan de voorkant, zoals oorspronkelijk in het Masterplan Gevangeniswezen zat. Het ging om elektronische detentie aan de achterkant.

Enige verbazing heeft zich wel meester gemaakt van mij, zeg ik maar eerlijk. Als ik in deze Kamer kom, weet ik meestal redelijk goed wat de standpunten van de partijen zijn, maar soms verbaas ik me. Dezelfde verbazing had ik, om het rijtje dan maar af te maken, toen ik de bijdrage hoorde van de Socialistische Partij. We praten hier over consistentie van het kabinet, maar ook over consistentie van de fracties. Ik heb naar de SP-bijdrage zitten luisteren en vroeg me af wat ik nog moet doen om de Socialistische Partij, toch ook niet een partij die altijd een grote tegenstander was van elektronische detentie, over de streep te helpen. Ik zit nog een beetje te puzzelen hoe ik hier vandaag moet uitkomen. Daaraan hoop ik met mijn inbreng in eerste termijn een positieve bijdrage te leveren.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik weet niet of de verbazing over al die verschillende partijstandpunten meer zegt over de partijen of over het gebrek aan inzicht of begrip bij de staatssecretaris voor die standpunten. Wat u hebt gedaan met dit wetsvoorstel, is een poging om twee onverenigbare dingen met elkaar te verenigen. Enerzijds wilt u liberaliseren, in de vorm van elektronische detentie en denkt u: de voorstanders gaan daarin mee. Anderzijds hebt u heel veel repressieve elementen opgenomen, zoals het afschaffen van de detentiefasering. Kijkt u dan nog eens goed naar wat de opbrengst is van dit wetsvoorstel. We hebben nu al een penitentiair programma. We verwachten niet dat er veel meer mensen van die elektronische detentie gebruik kunnen maken. We hebben al de mogelijkheid van resocialiseren en geleidelijke terugkeer, alleen hebben we die nu voor een veel grotere groep, omdat de detentiefasering nog andere programmaonderdelen bevat. Ik begrijp uw verbazing niet goed. Ik denk dat wij vrij consistent erin staan. We hebben ook gezegd: pas elektronische detentie vooral toe op korte vrijheidsstraffen, maar die vallen er nu weer buiten. De voorlopige hechtenis valt erbuiten. Ik ben eerlijk gezegd een beetje verbaasd over uw verbazing.

Staatssecretaris **Teeven**:

Laat ik proberen wat duidelijkheid ...

De voorzitter:

Ik stel voor dat mevrouw Quik en de heer Engels meteen aansluiten, want u hebt verbazing over meerdere standpunten uitgesproken. Laten we de reacties daarop dan ook in een keer meenemen.

Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Ik houd er niet van om in zo'n pril stadium meteen al te interrumperen, maar u daagt mij uit, dat is duidelijk. De SP is overtuigd dat gevangenisstraffen vaak niet helpen, met name korte straffen. Daarom zijn wij ook voorstander van de elektronische detentie, maar wij hebben ernstige bezwaren tegen de manier waarop u het nu brengt. U brengt het nu als een executiemodaliteit. De rechter legt een aantal jaren gevangenisstraf op en de administratie maakt daar dan ineens heel iets anders van. Onze bezwaren gelden de manier waarop. Dat heb ik duidelijk gezegd en ik denk dat u dat best begrepen hebt. Het is niet zo dat de SP draait en ineens enthousiast is voor gevangenisstraffen en tegen elektronische detentie.

De heer Engels (D66):

Ik wil alleen even bezwaar aantekenen tegen het feit dat de staatssecretaris mij niet genoemd heeft in het rijtje van genadeloze bijdragen. Voor mijn doen was ik behoorlijk genadeloos, voor mijn fractie.

Staatssecretaris Teeven:

Ik heb de fractie van D66 altijd wel begrepen. Ik heb de fractie van D66 niet genoemd omdat ik bij haar geen inconsistentie heb bespeurd. De consistentie bij de D66-fractie is dat zij altijd, op elk moment, zowel in deze als in de andere Kamer heeft gezegd: het moet op basis van een uitspraak van de rechter gebeuren. Daar zit wel consistentie in. Als ik inderdaad in de Tweede Kamer die beweging had gemaakt, viel daar met D66 over te praten. De heer Schouw heeft mij daartoe aan de overzijde uitgedaagd door te zeggen: pas dit wetsvoorstel zo aan dat de rechter daarover gaat; dan zou het geen executiemodaliteit zijn, maar laat je de rechter het toepassen. Dat is een stap waar ik direct iets over zal zeggen. Ook de anderen hebben daaraan gerefereerd. Daar zit echter geen inconsistentie in. De fractie van D66 verschilt echt volstrekt van mening met het kabinet over wat de rol van de rechter is op welk punt. Inconsistent was de heer Engels dus niet. Wel genadeloos, maar dat had ik een beetje verwacht, dus die zag ik aankomen.

Dan reageer ik op de punten van de Socialistische Partij en de fractie van GroenLinks. Ik blijf me verbazen over de bijdrage van mevrouw Quik, ook in haar eerste termijn. Ik ben blij met haar interruptie, want dan kunnen we de onduidelijkheden wegnemen die er op dit moment bestaan. Het is natuurlijk zo dat ook in het penitentiair programma waar de SP voor strijdt, zowel in de senaat als in de zaal aan de overzijde, de mogelijkheid zit dat niet de rechter maar het bestuur iets doet met een straf. Ik zeg nog even tegen mevrouw Strik dat het huidige penitentiair programma over circa 550 plaatsen gaat. Ook in dat programma, in de huidige vorm, dus niet zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, hebben we te maken met een inbreuk door het bestuur op de straf die door de rechter is opgelegd. Ik vraag dus in gemoede aan mevrouw Quik wat het verschil is tussen het huidige penitentiair programma, waarin we iedere dag

ingrijpen in een door de rechter opgelegde straf, en het voorstel waarmee ik kom, waarin het bestuur ook ingrijpt in een door de rechter opgelegde straf, hetgeen uitmondt in elektronische detentie. Wat betreft het principiële punt van het ingrijpen in een door de rechter opgelegde straf, moet ik dus zeggen dat we op dit moment al een penitentiair programma hebben waarin dit gebeurt. De SP gaat dus al jarenlang akkoord met het principe. Dat punt zie ik dus niet. Maar misschien kan ik aan meer inzicht worden geholpen, dat is goed voor de scherpere van het debat.

De voorzitter:

Eerst mevrouw Quik en dan geef ik mevrouw Van Bijsterveld gelegenheid om ook een interruptie te plegen.

Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Ik zie het penitentiair programma als een voorbereiding op de terugkeer naar de maatschappij die niet erg verschilt van de detentiefasering. Hier echter wordt na de helft van de straf iemand zomaar naar huis gestuurd met een enkelband. Ik vind dat toch iets anders.

Staatssecretaris Teeven:

Nee. In het huidige penitentiair programma is er sprake van detentiefasering gedurende aan aantal maanden, oplopend tot maximaal een jaar, voorafgaande aan het moment van de voorwaardelijke invrijheidstelling. In het wetsvoorstel is sprake van een periode, ook oplopend tot maximaal een jaar voorafgaande aan de vi, waarin je elektronische detentie krijgt. De invulling is een ander verhaal, daarover kun je van mening verschillen, maar het principiële punt dat het niet door de rechter gebeurt, klopt niet. Immers, in de huidige vorm gebeurt het niet door de rechter en in de vorm die het wetsvoorstel voorstaat, gebeurt het ook niet door de rechter. Daar zie ik dus geen verschil tussen.

Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

De staatssecretaris heeft misschien wel een punt, maar in de situatie zoals die nu is, is er sprake van een duidelijke voorbereiding op de terugkeer naar de samenleving. In het voorstel echter, wordt de straf na de helft afgekapt en omgezet in een andere straf. Ik vind dat iets anders.

De voorzitter:

Mevrouw Van Bijsterveld.

Staatssecretaris Teeven:

Voorzitter, misschien mag ik nog reageren op de eerdere inbreng van mevrouw Strik.

De voorzitter:

U mag zo, maar mevrouw Van Bijsterveld merkt, denk ik, dat er nu een heleboel weerwoorden zijn gegeven op haar betoog in eerste termijn en wil zich daar wellicht bij aansluiten. Ik wil het haar niet al te moeilijk maken.

Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Dank u wel, voorzitter. Inderdaad een wat secundaire reactie op het eerste uitpakken van de staatssecretaris, ook aan het adres van de leverancier van een genadeloze bijdrage. Ik zal de handschoenen vooral oppakken in mijn tweede termijn. Nu wil ik nog twee dingen kwijt. Ten eerste is de Eerste Kamer een ander gremium dan de Tweede Kamer. Ten tweede lag bij de voorstellen niet dit concrete wetsvoorstel voor, waarin een heleboel andere zaken in combinatie met elkaar ons tot dit oordeel brachten.

De voorzitter:

Wilt u in aansluiting hierop nog iets zeggen mijnheer Swagerman? Daarna mag echt de staatssecretaris antwoorden, anders heeft hij geen gelegenheid om een samenhangend betoog te houden.

De heer Swagerman (VVD):

Dat begrijp ik, voorzitter, en u hebt uiteraard het recht om mij te onderbreken, maar het gaat mij om het punt dat de staatssecretaris zojuist aanhaalde, de vergelijking tussen de elektronische detentie in dit wetsvoorstel en de elektronische detentie die in het kader van de penitentiaire programma's reeds bestaat. Dat is de kern van de zaak. Als we proberen om scherpte te krijgen in dit debat — dat is altijd goed — zou ik willen vragen of het niet zo is dat binnen een bepaalde strafoplegging, laten we eens aannemen drie jaar, na verloop van tijd in het huidige penitentiair programma de enkelband kan worden toegepast en dat je in het voorliggende wetsvoorstel binnen dezelfde strafoplegging van drie jaar het terughaalt en die straf kort met de elektronische detentie. Dan is het verschil inderdaad flinterdun. Ik hoop dat de staatssecretaris dit kan bevestigen.

Staatssecretaris Teeven:

Het verschil is in ieder geval flinterdun. Ik zou niet willen spreken over een strafkorting. Ik denk dat de heer Swagerman het goed ziet. In beide situaties heb je te maken met een door de rechter opgelegde straf, waarbij je in de periode voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling een andere modaliteit hebt. Of het nu de huidige detentiefasering is of een toekomstige dan wel de in het wetsvoorstel voorgestelde elektronische detentie, daar zit echt geen verschil in. Je kunt wel een verschil in waardering uitspreken tussen het huidige penitentiair programma en het door de regering voorgestelde programma. Mijn antwoord op de vraag van de heer Swagerman is dus ja.

Dit punt past ook bij de interruptie van GroenLinks. Het is altijd jammer als er verbazing blijft bestaan tussen de fractie van GroenLinks en mijzelf. Dat zou ik niet graag willen hebben, zeg ik heel eerlijk tegen mevrouw Strik. Ik hoor haar en anderen in deze Kamer spreken over de geweldige resultaten en de voorbeeldfunctie van het huidige systeem van detentiefasering. Laten we echter wel wezen: als je naar de totale resultaten van het huidige systeem kijkt, word je daar niet heel erg vrolijk van. Ik word wel vrolijk als ik kijk naar de beperking van recidive in het tbs-stelsel, want daar zie ik echt een substantieel lager recidivepercentage. Daar helpt een behandeling dus goed, die slaat goed aan. Ik word een beetje positief als ik kijk naar de recidivebeperking in het jeugdstelsel. Daar kan het nog beter en daar werkt het kabinet dan ook aan. Ik word echter niet heel positief van

de recidivecijfers in het gevangeniswezen. Het is overigens een totaliteitscore. Ik moet mij op dat punt aansluiten bij de opmerking van de heer Reynaers dat dit beter moet. Ik haalde al even aan dat we tijdens het eerste kabinet-Rutte al hebben geconstateerd dat het beter moet. Het idee dat het beter moet, is dus niet iets van dit kabinet.

Er zijn dus heel hoge recidivepercentages. Dan kun je wel zeggen dat het zo goed werkt, maar dan denk ik dat dat niet zo is. Ik denk dat wij met elkaar moeten bekijken of de selectie van mensen die in aanmerking komen voor detentiefasering, voor elektronische detentie, kan gebeuren via wat nu in het wetsvoorstel zit, een systeem van promoveren en degraderen. Een aantal leden heeft overigens gezegd dat zij niets hebben tegen een systeem van promoveren en degraderen, maar dat zij het niet eens zijn met wat er daarna komt. We moeten echter niet doen alsof de huidige detentiefasering een geweldig systeem is. Dat is niet zo. Het functioneert, maar het kan veel beter.

Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Als ik het goed heb — ik kan mijn vergissen — betreft 76% van de recidivegevallen bij gevangenisstraf de korte gevangenisstraffen. Ik heb in mijn bijdrage al gezegd dat bij gevangenisstraffen korter dan zes maanden wat mij betreft elektronische detentie als hoofdstraf onmiddellijk mag worden ingevoerd. Die korte gevangenisstraffen helpen namelijk niet tegen recidive. Dan blijft over 24% andere gevallen. Ik weet niet of er bij het onderzoek maar recidive ooit onderscheid is gemaakt tussen de 76% korte straffen en 24% lange straffen.

Staatssecretaris Teeven:

Jazeker. Laten we die korte straffen dan even vergeten. Volgens mij zijn we het er wel over eens dat korte gevangenisstraffen wel een doel hebben wat betreft vergelding naar slachtoffers maar minder doel hebben wat betreft resocialisatie. Daarin kunnen wij elkaar wel vinden.

Bij de middellange en lange straffen echter zie je een hoog recidivepercentage in het gevangeniswezen, zeker in geval van geweldsmisdrijven maar ook bij andersoortige misdrijven. Als we dat al jaren constateren, is het toch logisch dat het kabinet probeert om dat daadwerkelijk te veranderen? Ik heb deze discussie ook gevoerd in de Kamer aan de overzijde. Het is een van de redenen dat het in het regeerakkoord is opgenomen en dat we echt een slag willen maken in het gevangeniswezen. Een systeem van promoveren en degraderen is naar ons oordeel echt een manier om betere resultaten te bereiken. Je hebt dan een gemotiveerdere groep gedetineerden met wie je aan het werk kunt, een groep die je scherper selecteert. Je zegt niet meer dat iedereen recht heeft op algemeen verlof of dat als je maar een bepaalde tijd in het gevangeniswezen verblijft, je recht hebt om door te gaan naar detentiefasering. Nee, dat selecteer je dan scherper. De goedwillenden ga je scherper scheiden van de niet zo goedwillenden of zelfs de kwaadwillenden. Dat is het doel van deze opzet.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Ik heb in mijn betoog niet aangegeven dat de recidivepercentages nu fantastisch zijn. Helemaal niet. Als u echter een fundamentele breuk met het huidige systeem voorstelt,

moet u ook heel goed onderbouwen of het huidige recidivepercentage inderdaad te maken heeft met bijvoorbeeld de detentiefasering die u wilt afschaffen. U moet eerst een analyse maken hoe de recidive valt terug te brengen. Dat lees ik echter nergens in uw stukken. U wijst gewoon detentiefasering aan als de "schuldige", en u zegt dat we hardere eisen gaan stellen aan gedetineerden en ook groepen gaan uitsluiten van de geleidelijke terugkeer naar de samenleving. Er is al eerder geweest op een WODC-onderzoek waaruit is gebleken dat de geleidelijke terugkeer, de resocialisatie, wel degelijk een positieve impact op de kans op recidive heeft. Het lijkt nu alsof u willekeurig een oorzaak aanwijst en besluit om daar iets mee te doen, terwijl u niet onderbouwt waarom uw voorstel wel zou leiden tot een kleiner recidivepercentage.

Staatssecretaris Teeven:

Dat laatste kan ik niet onderbouwen, want wij hebben het nog nooit ingevoerd. Dat kan nooit iemand onderbouwen, zoals ik in de Tweede Kamer en in de stukken ook gezegd heb. Tegelijkertijd constateer ik echter dat het door mevrouw Strik zo bejubelde systeem dat wij op dit moment hebben, niet leidt tot een beperking in percentages waarvan ik heel enthousiast word. Er is wel enige verbetering, maar de oorzaken daarvan hebben niet direct met het systeem te maken. Natuurlijk is het belangrijk dat gedetineerden resocialiseren. Verschillende leden hebben dat opgemerkt en wij delen dat met elkaar. Ik vind het heel belangrijk dat mensen die uit de gevangenis komen, zo snel mogelijk werk hebben, dat mensen studeren en dat mensen kunnen solliciteren als zij in de gevangenis zitten. Met al die dingen gaan wij door. Wij veranderen die ook helemaal niet, maar wij willen in het gevangeniswezen werken met een gemotiveerdere groep waarmee wij betere resultaten bereiken. Die selecteren wij en daar is niks mis mee. Dat betekent niet dat wij afscheid nemen van de anderen. In de inbreng van diverse leden kwam een beetje terug dat je nooit afscheid mag nemen van mensen, maar laten wij wel wezen, de omvang van de groep die nu in detentiefasering zit, is relatief klein als wij die naast de totale bezetting van het gevangeniswezen leggen. Lang niet iedereen komt nu in aanmerking voor een penitentiaal programma. Heel veel mensen maken gewoon gebruik van de mogelijkheden tot resocialisatie die nu in het gevangeniswezen worden aangeboden. Zij komen niet toe aan detentiefasering. Laten wij daarover ook eerlijk zijn.

Voorzitter. Ik zal nu verdergaan met mijn betoog. Ik heb de interrupties ook een beetje uitgelokt. Dan krijg je dit, maar daardoor krijg je ook scherpe debatten en weten wij meteen waar wij staan.

Naar het oordeel van het kabinet is er nu nog vrijblijvendheid. Die moet naar ons oordeel komen te vervallen. Wij constateren met de deskundigen die in het gevangeniswezen werken, dat de huidige vormen veel te veel een vanzelfsprekendheid zijn geworden waaraan geen concreet re-integratiedoel is verbonden en waarbij het eigen gedrag en de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden een te beperkte rol spelen. Dat speelt naar ons oordeel een rol als je wilt spreken over gecontroleerde terugkeer in de samenleving. De samenleving heeft belang bij een gecontroleerde terugkeer van gedetineerden, die gericht moet zijn op het voorkomen van recidive. Die goede voorbereiding van gedetineerden op terugkeer in de samenleving vraagt een heel belangrijke inzet van de gedetineerde zelf.

Als die inzet totaal niet aanwezig is, geven wij mensen niet op. Dan bieden wij ze nog steeds een programma aan. Het is echter beter om de inzet van het gevangeniswezen te richten op hen die gemotiveerd zijn. Dat is goed voor degenen die gemotiveerd zijn en voor het personeel dat met die mensen moet werken. Daarom leggen wij meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid. Gedetineerden die van goede wil zijn, kunnen met goed gedrag en hard werken extra faciliteiten verdienen. Daarover denkt het kabinet echt anders dan de fractie van de heer Reynaers.

Wij spreken gedetineerden aan op hun eigen verantwoordelijkheid, met het systeem waarover al gesproken werd en waarover een artikel staat in het Nederlands Juristenblad van deze week; ik kom daar straks nog op. De gedetineerde heeft daarbij zelf de sleutel in handen voor een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Gedetineerden die wel willen maar niet kunnen, zullen extra ondersteund worden door de Dienst Justitiële Inrichtingen. Met gedrag en inspanningen tijdens de detentieperiode moet de gedetineerde laten zien dat hij bereid is om in zichzelf te investeren.

Ik ontken niet dat elektronische detentie ook een bijdrage moet leveren aan de noodzakelijke bezuinigingen; een aantal leden heeft dat terecht genoemd. Er vindt echter een enorme terugloop van het aantal gedetineerden in het gevangeniswezen plaats. Dat gaat echt snel. Wij zitten nu nog net iets boven de 9.000, terwijl wij in oktober 2010, toen ik staatssecretaris werd, op ongeveer 13.500 zaten. Als het aantal gedetineerden in de PMJ-raming blijft dalen, wordt de bijdrage van elektronische detentie aan bezuinigingen dus wel geringer. Daarover zal ik straks nog iets zeggen.

Voor een succesvolle re-integratie is ook vereist dat de maatregelen en de trajecten op maat zijn gesneden. Wij vinden een persoonsgerichte benadering erg belangrijk. Wij hebben wat dat betreft goed geluisterd naar de inbreng van de leden van de Tweede Kamer. De persoonsgerichte benadering zit er ook in, maar dat laat onverlet dat wij bij alle onderdelen van het sanctiebeleid in het justitiële steeds rekening zullen moeten blijven houden met de positie van slachtoffers en nabestaanden. Een aantal leden heeft daarover iets gezegd. Vergelding, de levensloopbenadering, de persoonsgerichte aanpak en het aanspreken van de gedetineerde op zijn eigen verantwoordelijkheid voor een succesvolle re-integratie vormen de belangrijkste pijlers onder het sanctiebeleid van dit kabinet, en overigens ook onder het sanctiebeleid van het voorgaande kabinet. Het is heel belangrijk dat wij in het sanctiesysteem en het gevangeniswezen niet steeds met grote schokken het beleid veranderen; ik kijk daarbij ook even naar de leiding van de Dienst Justitiële Inrichtingen, die dit debat vanaf de publieke tribune volgt. Er moet een bepaalde consistentie in het systeem zitten, zodat over een aantal jaren kan worden bekeken wat wel of niet succes oplevert. Dat is een van de redenen dat ik niet meteen ben begonnen met het afschaffen van de huidige detentiefasering, maar eerst een bepaalde periode heb bekeken wat het effect op recidivebeperking was. Binnen de gevangenis zal altijd een detentieklimaat moeten heersen waarin wij aandacht hebben voor veiligheid, zelfredzaamheid en menswaardigheid. Die zaken moeten in balans zijn met re-integratie.

Met het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, wordt elektronische detentie mogelijk gemaakt aan de achterkant van de tenuitvoerlegging van de straf. Zoals verschillende

leden hebben opgemerkt, lag er oorspronkelijk een ander voorstel. Dat zag op een systeem waarin het ook tijdens de periode van voorlopige hechtenis al mogelijk was om elektronische detentie toe te passen. Een aantal leden heeft gevraagd waarom wij daarmee niet zijn doorgegaan. Daarvoor bleek al bij aanvang absoluut onvoldoende politiek draagvlak te zijn.

Er zal geen sprake zijn van een kale elektronische detentie. In alle gevallen zal er sprake zijn van begeleiding en toezicht op maat door de reclassering. De reclassering heeft dit plan ook omarmd. Zij heeft gezegd: wij willen graag werken met gemotiveerde gedetineerden die daadwerkelijk tot het inzicht zijn gekomen dat zij iets van hun leven moeten maken, en wij vinden dit dus een goed plan. Dat betekent dat in dit plan ook altijd arbeid zal worden ingevuld als een zinnige dagbesteding.

Een aantal leden, onder wie mevrouw Van Bijsterveld, heeft opgemerkt — soms in een tussenzinnetje, maar ik heb dat wel opgemerkt — dat het niet de bedoeling is dat men "met een biertje op de bank" gaat zitten. Ik meen dat de heer Reynaers daarover ook sprak in zijn inbreng. Ik ken die woorden natuurlijk nog goed. "Met een biertje op de bank" is geen goed plan. Ik heb dat zelf ooit gezegd tijdens kabinet-Balkenende IV, toen de toenmalige staatssecretaris Albayrak ook plannen had om elektronische detentie in te voeren. Ik heb zelf dus ook mijn twijfels over dit onderwerp gehad, maar ik sta volledig achter de invoering van elektronische detentie zoals die nu in het wetsvoorstel staat, begeleid door arbeid en andere mogelijkheden buiten. Ik denk dat het een heel bruikbaar alternatief kan zijn voor insluiting in de gevangenis en dat het een goed instrument is op het gebied van terugkeer.

Ik ga nu in op de opmerkingen die de verschillende leden over dit wetsvoorstel hebben gemaakt. De heer Swagerman, mevrouw Van Bijsterveld, mevrouw Strik, de heer Kuiper en de heer Engels hebben mij in verschillende bewoordingen gevraagd om uitleg waarom wij geen aanpassingen, aanscherpingen of afzwakkingen binnen het huidige stelsel hebben aangebracht, maar gelijk de invoering van een geheel nieuwe modaliteit voorstellen. Een enkeling — ik dacht dat het de heer Engels was — zei: het is wel heel veel daadkracht, maar is het niet de verkeerde daadkracht? Ik zal er graag iets over zeggen. Met dit wetsvoorstel en de daarmee samenhangende maatregelen brengen wij een aantal verbeteringen aan in het huidige stelsel van detentiefasering. De huidige detentiefasering is onvoldoende gericht op de gedetineerde en het bijdragen aan de resocialisatie en er is te veel vrijblijvendheid. Dit wordt gedeeld door de professionals. In het huidige systeem is het verlot van gedetineerden gekoppeld aan de fase van detentie en daardoor te weinig persoonsgericht.

Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Ik begin nu toch te twijfelen. Bij detentiefasering hoort ook dat je moet verdienen dat je naar die beperkt beveiligde inrichting mag. Als je daar eenmaal bent, staat inderdaad vast dat je een aantal keren een weekend naar huis mag. Maar voordat je daar komt, moet je dat wel degelijk verdienen. De staatssecretaris gaat mij toch niet vertellen dat dat niet het geval is. Er zijn op dit ogenblik drie modaliteiten en je moet ze allemaal verdienen: beperkt beveiligd, zeer

beperkt beveiligd en halfopen. Dat moet je toch verdienen? Dat is toch promoveren en degraderen?

Staatssecretaris Teeven:

We hebben nu een ander systeem. Ik heb de Kamer daar eerder over bericht. De regimes van zbbi en bbi, die in aparte gebouwelijke voorzieningen zaten, worden op dit moment afgeschafte en ze worden ondergebracht in de p.i.'s zelf. Dat is ook goedkoper. We hebben veel minder gedetineerden, dus we kunnen die aparte gebouwen niet handhaven.

Mevrouw Quik-Schuijt vraagt of mensen het moeten verdienen. Nee, het is nu nog meer gekoppeld aan de fase van detentie. De fase van detentie bepaalt of je doorstroomt. De fase van detentie en de duur van je verblijf bepalen de mogelijkheden om door te schuiven naar een ander regime en een ander verlotstelsel. Dat willen we nu juist veranderen. Zoals ik ook schriftelijk heb gemotiveerd, gaat het echt om het verdienen.

Mevrouw Strik haalde aan dat de invulling die we op dit moment aan detentiefasering geven een substantiële bijdrage heeft geleverd aan het terugdringen van recidive. Ik zie dat echter niet en het blijkt ook niet uit onderzoek. Het is dus gewoon niet zo. Het systeem bestaat in zijn huidige vorm al een heel lange tijd. Wij constateren iedere keer met elkaar, al jarenlang, dat de recidive van ex-gedetineerden nog steeds onaanvaardbaar hoog is. Pas in de laatste jaren vertoont de recidive een zeer geringe daling, wat ook te maken heeft met de autonome daling van de criminaliteit. Het is geen reden om hosanna te zeggen, want het gaat om een paar procent. Ik heb grote waardering voor het personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen, want het is een heel moeilijke groep. Ik wil hun werk effectiever maken door die groep beter te kunnen selecteren. Dat betekent dat een aantal onderdelen zal verdwijnen. Het algemeen verlot en het regimegebonden verlot gaan verdwijnen. Ik wijs erop dat al in 2006 de toenmalige minister van Justitie heeft geconcludeerd dat het algemeen verlot en het regimegebonden verlot plaats moeten maken voor een geïndividualiseerde toekenning van vrijheden als onderdeel van het detentie- en re-integratieplan. Ik kan er ook niks aan doen; het is al in 2006 door de toenmalige minister van Justitie gememoreerd. Wij realiseren dat op dit moment op deze wijze. Er is nog steeds een mogelijkheid van incidenteel verlot op basis van humanitaire omstandigheden. Dat hebben we natuurlijk niet eruit gehaald. Als iemand in de familiesfeer overlijdt, is het ook in het nieuwe systeem mogelijk om daarvoor verlot te verlenen. Dat blijft dus bestaan.

Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Wat ligt eraan in de weg om zonder het stelsel te veranderen die verloten meer te laten verdienen? Volgens mij ga je niet naar minder beveiligd of krijg je geen verlot als duidelijk is dat je daar niet aan toe bent. Als het nu anders is en iedereen weet dat een gedetineerde er misbruik van gaat maken, dan moet hij toch vrijgelaten worden. Wat staat eraan in de weg om dat aan te pakken?

Staatssecretaris Teeven:

Als de Kamer dit wetsvoorstel om welke reden ook niet zou steunen, kan ik wel verder gaan met het stelsel van promoveren en degraderen. Dan nog zit ook in dit voorstel een aantal wetwijzigingen die ik op een andere wijze zal moeten realiseren. Je kunt de huidige vorm van detentiefasering niet op dezelfde manier als met promoveren en degraderen, aanpassen met verdienen. Je zult dan wel degelijk een aantal zaken apart moeten opnemen in een nieuw wetsvoorstel.

Er zit een moment voor, te weten de elektronische detentie. Er is in het verleden heel veel gesproken over de elektronische detentie en meerdere fracties, zowel in dit huis als aan de overzijde, hebben er op verschillende momenten in de tijd steun aan gegeven. Het huidige elektronisch toezicht vindt ook plaats binnen de huidige penitentiaire programma's.

De heer Swagerman heeft gevraagd of de stapsgewijze methodiek van de detentiefasering, waaronder de glijdende verlofschaal, in het wetsvoorstel ontbreekt. Veel gedetineerden zullen dus niet in aanmerking komen voor elektronische detentie. Zij moeten na afloop van de detentie niet pardoes in de samenleving terugkomen, want dat draagt niet bij aan de re-integratie en het leidt niet tot een verkleining van de kans op recidive, aldus mevrouw Van Bijsterveld. Zij merkt terecht op dat een goede re-integratie de kans op recidive verkleint. Daar zetten we met dit wetsvoorstel ook op in. Naar de mening van het kabinet komt met dit wetsvoorstel een volwaardig stelsel van detentiefasering tot stand waarin de gedetineerde het eerste deel van zijn vrijheidsstraf — ik zeg dat nadrukkelijk — te allen tijde intramuraal ondergaat en, als hij aan de voorwaarden voldoet, het laatste deel door toepassing van elektronische detentie met als sluitstuk de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Ik zeg dit ook in reactie op de vraag van de heer Swagerman of in het wetsvoorstel nog wel sprake is van de stapsgewijze methodiek van detentiefasering, waaronder de glijdende verlofschaal. Binnen de detentie blijft ook na aanvaarding van het wetsvoorstel sprake van die stapsgewijze methodiek. De eerste stap is dat de gedetineerde na zes weken goed gedrag zijn promotie kan verdienen naar een plusprogramma. Dat plusprogramma kent 48 uur aan activiteiten per week. Dat is vijf uur meer dan in het basisprogramma. Bovendien kan een gedetineerde dan ook nog eens elf uur buiten de cel verblijven, bijvoorbeeld op een recreatiezaal. Elke gedetineerde kan dus in totaal 59 uur buiten de cel verblijven. Zowel het basisprogramma als het plusprogramma staat in het teken van re-integratie. Het plusprogramma heeft inderdaad wel meer activiteiten op dat gebied. Op zich klopt het dat de glijdende verlofschaal van het algemeen en regimegebonden verlof verdwijnt, want hiermee maken wij een eind aan de vrijblijvendheid: als je maar aan die glijdende verlofschaal voldoet binnen dat regime, dan kom je in aanmerking voor detentiefasering.

Ik voeg daar wel aan toe dat gedetineerden vooruitlopend op het in aanmerking komen voor de toepassing van elektronische detentie of voorwaardelijke invrijheidstelling, incidenteel verlof kunnen krijgen voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Iemand die bijvoorbeeld vanuit de inrichting solliciteert, kan verlof krijgen om die zaken buiten te regelen. Dat kan ook passen in zijn resocialisatie. Een voorwaarde daarbij is wel dat deze activiteiten

niet binnen de muren van de gevangenis kunnen plaatsvinden. Je kunt je voorstellen dat iemand in de laatste fase van zijn detentie wel naar buiten moet om een sollicitatiegesprek te voeren of om huisvestingszaken te regelen. Ik ben het in die zin dan ook niet eens met mevrouw Van Bijsterveld dat gedetineerden pardoes in de samenleving terugkomen. Dat was vroeger wel zo. Het vond onder voorgaande kabinetten wel plaats dat mensen pardoes in de samenleving terugkwamen en met hun grijze vuilniszak op straat stonden. Daarvan is geen sprake. Vanaf de eerste dag staat de detentie in het teken van re-integratie. De vrijblijvendheid is eraf. Gedetineerden die aantonen dat zij zich willen inspannen voor hun re-integratie, gaan we nog eens extra helpen. Dat zit in dit programma.

Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

In de ministeriële regeling, althans staatssecretariële regeling, van 10 februari 2014 die per 1 maart is ingegaan, regelt de staatssecretaris van alles over die detentiefasering. Waarom kan hij het dan niet regelen zoals hij wil zonder deze ingrijpende wijziging? Hij kan kennelijk alles al regelen.

Staatssecretaris Teeven:

Nee, dat is niet zo. Ik kan in de penitentiaire regeling een aantal zaken niet regelen zonder een wetwijziging en een aantal zaken wel. Ik zie in elk geval de elektronische detentie wel gecombineerd met een aantal andere stappen ten aanzien van promoveren en degraderen. Ik heb ook wel degelijk geprobeerd om met de aangenomen motie-Kooiman — mevrouw Quik haalde die aan — in de hand te kijken of daar nog een aantal verbeteringen in kan worden aangebracht. Die stappen zijn dus we dus op dit moment aan het zetten. We gaan daar niet aan voorbij.

De heer Swagerman, mevrouw Van Bijsterveld en de heer Reynaers hebben mij gevraagd om nog eens uiteen te zetten waarom ik er niet voor heb gekozen om de elektronische detentie in te voeren als door de rechter op te leggen hoofdstraf. Ook de heer Engels heeft daar opmerkingen over gemaakt. Het invoeren van elektronische detentie is, zoals ik al zei, in het verleden wel overwogen. Toen was daarvoor geen steun bij de partners in de strafrechtketen, dus dat heeft uiteindelijk niet tot een afronding geleid. Er is een wetsvoorstel geweest dat voorzag in elektronische detentie als door de rechter op te leggen hoofdstraf. Dat is in 2007 in consultatie gegeven. De over dat wetsvoorstel ontvangen adviezen waren over het algemeen kritisch tot zeer kritisch over de doelen van de invoering van de elektronische detentie en de wijze waarop die nieuwe straf in dat wetsvoorstel vorm werd gegeven. Het ging hier over een door de rechter op te leggen hoofdstraf.

Als je terugkijkt in die adviezen — ik begrijp dat nu wordt gevraagd waarom het niet via de rechter wordt gedaan — zie je dat in een aantal daarvan grote twijfel werd geuit over de vraag of elektronische detentie als hoofdstraf veel zou worden opgelegd en of die werkelijk een alternatief zou kunnen zijn voor de korte vrijheidsstraf en daarmee een bijdrage zou kunnen leveren aan het verminderen van de recidive. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak gaf toen, in 2007, in haar advies aan geen argumenten te hebben kunnen vinden om te breken met de proef van elektronische detentie, dus met de proef van de executiemodaliteit zoals die op dat moment bestond, en bepleitte daarom, kort

gezegd, een bestendiging van de bestaande praktijk. Men wilde vooral niet overgaan naar een systeem waarin de rechter elektronische detentie als een hoofdstraf kon opleggen. Ik heb dus wel teruggekeken, want ook in 2006 en 2007 hebben we deze discussie met elkaar gevoerd.

Laten we onze blik verbreden tot wat landen om ons heen. In België zien we een opvallende parallel. In België is in het verleden ook geprobeerd om elektronische detentie als een zelfstandige straf in te voeren. Er is toen ook een uitgebreid onderzoek gedaan naar de visie van de rechterlijke macht op de mogelijkheden tot invoering van elektronische detentie als zelfstandige straf. De uitkomst van dat onderzoek rechtvaardigde toentertijd de conclusie dat de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf geen meerwaarde had. Ik wijs de heer Engels er ook op dat uit het in opdracht van de regering verrichte WODC-onderzoek blijkt dat in ten minste tien Europese landen elektronische detentie is ingevoerd als executiemodaliteit en dat in geen van de Europese landen iets is gebleken van de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf. In al die landen is ervoor gekozen om elektronische detentie te combineren met een situatie waarbij het bestuur in charge was.

Elektronische detentie wordt in het wetsvoorstel geregeld als een instrument voor een begeleide en geleidelijke terugkeer in de samenleving, in aansluiting op een verblijf in detentie. Het idee van het kabinet is dat je door invoering van elektronische detentie meer controle hebt op een gedetineerde die zich buiten bevindt en je ook beter een oordeel kunt vormen over de vraag of iemand in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling of niet. Er zijn nu inderdaad mensen die van intramuraal direct naar de voorwaardelijke invrijheidstelling gaan. Dat gebeurt op dit moment nog met vormen van proefverlof. Dat gaat niet helemaal weg. De manier die in het wetsvoorstel is beschreven, past echter veel beter bij de beoordeling of iemand daarvoor aanmerking komt.

De heer Swagerman heeft in dit verband gevraagd naar het verschil tussen de rol van de rechter bij de maatregel van langdurig toezicht en de rol van de rechter bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de elektronische detentie. Is dat nu wel consistent? Ook andere woordvoerders hebben daarover gesproken. Het verschil zit erin — dat merkt de heer Swagerman zelf ook op — dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen het opleggen van straffen en de executie ervan. Daar zit echt een verschil in. Het opleggen van straffen is een verantwoordelijkheid van de rechter en het Openbaar Ministerie. Zo staat het thans nog steeds in het Wetboek van Strafvordering. Er ligt wel een wetsvoorstel voor waarmee die laatste taak van het Openbaar Ministerie meer naar het ministerie zal gaan, naar de minister. Het advies daarover is overigens zeer positief.

De tenuitvoerlegging van straffen is een verantwoordelijkheid van de administratie. Dit wetsvoorstel regelt de kaders waarbinnen de administratie gedetineerden kan toestaan ter verdere tenuitvoerlegging van hun vrijheidsstraf buiten de inrichting te verblijven. Dat is wat hier concreet wordt geregeld. Van een verlenging of een verzwaaring van de straf is nadrukkelijk geen sprake. Dat is echt niet het geval. Dat verandert niet. De maatregel van langdurig toezicht is zo vormgegeven dat de rechter de maatregel weliswaar in het vonnis oplegt, maar nog niet heeft besloten of de maatregel daadwerkelijk ten uitvoer moet worden gelegd.

Die beslissing volgt dan later, op een in het wetsvoorstel aangegeven moment. Dat kan zijn op het moment dat de vi eindigt of op enig moment tijdens de vi.

Bij elektronische detentie is iets anders aan de hand. Daar heeft de rechter wel al een vrijheidsstraf opgelegd. Dat die straf ten uitvoer moet worden gelegd, staat vast. Daar kan geen discussie over zijn. Dat is dus anders dan bij de maatregel van langdurig toezicht. De opgelegde vrijheidsstraf — dat heeft de heer Swagerman al geconstateerd — wordt voor ten minste de helft in de inrichting ten uitvoer gelegd en daarna bestaat de mogelijkheid dat de gedetineerde deelneemt aan elektronische detentie. Ik zeg nadrukkelijk "mogelijkheid", want de gedetineerde moet die wel verdienen door goed gedrag.

De heer Swagerman (VVD):

Ik denk dat we hier toch een heel cruciaal punt hebben. Ik moet eerlijk bekennen dat ik hier gevoelsmatig weinig verschil in kan maken, maar ik probeer toch even een denkfout te doen. In het huidige systeem legt de rechter een straf op, laten we zeggen van drie jaar. Binnen dat kader, van die drie jaar, bestaat volgens de penitentiaire programma's al de mogelijkheid om elektronische detentie als modaliteit toe te passen. Als ik het wetsvoorstel zoals het nu voorligt goed lees, staat er eigenlijk dat er iets van die straf wordt afgetrokken. Althans, zo komt het gevoelsmatig op mij over. Je zegt immers dat als de helft van de door de rechter opgelegde straf, die drie jaar in mijn voorbeeld, intramuraal is uitgevoerd, de administratie die kan omzetten in elektronische detentie. Dan heb je eigenlijk een flinterdun verschil. Dat leidt tot de vraag — dat is gewoon een open vraag aan de staatssecretaris — of het zo zou kunnen zijn dat de rechter daarop anticiperend dan misschien een iets hogere straf gaat opleggen, als hij of zij vindt dat het deel van de straf dat intramuraal ten uitvoer moet worden gelegd een bepaalde hoogte moet hebben. Eigenlijk spreken we immers in het kader van dit wetsvoorstel inderdaad over een nuance ten opzichte van het bestaande systeem. Dat vind ik wel belangrijk. Ik zat aanvankelijk ook op het spoor dat een breuk was met het principiële punt dat de rechter de straf oplegt en de administratie executeert.

Staatssecretaris Teeven:

Er is een klein verschil. In het huidige systeem van detentiefasering is het ook al zo dat als iemand daarvoor aanmerking komt, elektronisch toezicht mogelijk is. Dat heet daar elektronisch toezicht, maar daar wordt de enkelband ook wel toegepast. Daar zit dus geen verschil. In dit wetsvoorstel — in die zin is het hetzelfde als de detentiefasering — is de vraag: hoe kunnen we een gedetineerde van wie we weten dat hij bijna aan het einde is van het intramurale deel van zijn gevangenisstraf, het beste voorbereiden op de terugkeer naar de samenleving? Doen we dat in een regime gebonden aan verlof en wordt in welk regime je terecht komt in hoge mate bepaald door de tijd die je nog hebt te gaan? Dat is het huidige systeem. Of besluiten we om een scherpere beoordeling te maken en bekijken we of we de groep van personen die we ervoor in aanmerking kunnen laten komen, kunnen selecteren aan de hand van het gedrag dat ze vertonen gedurende de hele intramurale periode in de inrichting, gedurende twee derde deel van de straf? Dat is een flinterdun verschil. Het is geen daadwerkelijke systeem-

breuk, zoals op dit moment wel eens in de literatuur en in de wetenschap wordt voorgesteld. Daar is geen sprake van.

De heer **Swagerman** (VVD):

Daarop voortbordurend wil ik het zo duiden dat je zegt: met dit wetsvoorstel kun je wat strakker beoordelen of je elektronische detentie al of niet gaat toepassen dan onder het huidige regime. Dat is eigenlijk wat u zegt.

Staatssecretaris **Teeven**:

Je hebt een strakkere selectie en je probeert de groep waarmee je uiteindelijk succes wilt hebben met de resocialisatie via buitenactiviteiten, scherper te selecteren, zodat het recidivepercentage scherper daalt dan het kleine beetje daling van de afgelopen jaren, na een vrij constante periode waarin dat percentage altijd rond de 70 lag.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik weet niet of gevoel hier leidend moet zijn, zeg ik tegen de heer Swagerman. Want het kan misschien wel zo voelen, maar tegelijkertijd moeten we bedenken dat, ook als iemand aan het eind van zijn straf thuis zou zijn, dit wel degelijk nog steeds het karakter van een straf heeft. Dat wordt ook steeds gezegd: het is een uitvoeringsmodaliteit van de straf. Als er een straf wordt opgelegd, moet dat door de rechter gebeuren. Dat lijkt mij een heel belangrijk rechtsbeginsel. Dan moet dat onderdeel zijn van het vonnis van een rechter, wat hier niet het geval is. Daar begint een principiële probleem: er moet een rechter aan te pas komen, omdat het hier gaat om een straf. Of het is een straf of het is geen straf. Als het geen straf is, hebben we het over iets heel anders. Daarin ligt de ambiguïteit van het hele voorstel, want dan komen we bij het punt dat het toch een vorm van verlop is. Maar het gaat me nu om het principiële punt dat, als sprake is van een straf, er rechters moeten zijn die die straf opleggen, inclusief dit laatste stuk.

Staatssecretaris **Teeven**:

Daar zit nu precies het punt waarop de heer Swagerman aanhaakte en waarop ik probeer duidelijkheid te verschaffen. Daarom heb ik de internationale context erbij gehaald om te bekijken waar de rechter ingrijpt in de omliggende landen. Dit is overall een executiemodaliteit. De rechter legt een totaalstraf op aan een gedetineerde voor een periode van negen jaar. Twee derde daarvan verblijft je binnen en voor het laatste deel heb je recht op een voorwaardelijke invrijheidstelling. Hoe kunnen we iemand in het laatste jaar, voorafgaande aan de voorwaardelijke invrijheidstelling, het beste voorbereiden op de samenleving? Nu hebben we penitentiaire programma's, waar de rechter niet aan te pas komt. Die selectie wordt gemaakt aan de hand van de vraag in welk regime je zit. Hoewel nog wel wordt gekeken of je je goed gedraagt, is daarbij de tijd in feite uitgangspunt. Het kabinet wil gewoon scherper selecteren. Aan de hand van het gedrag in de gevangenis in de afgelopen vijf jaar wordt scherper geselecteerd of met betrokkene aan het werk wordt gegaan, waarmee een recht ontstaat op elektronische detentie buiten. In de huidige situatie komt de rechter er dus ook niet aan te pas bij de selectie. In die zin bevat het voorstel dus geen systeem-breuk. Daarbij komt dat in het oorspronkelijke plan aan de voorkant een elektronische detentie zat waarin eigenlijk

niemand iets zag en dat in 2006/2007 niet is gehonoreerd door de deskundigen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Toch is het wel een breuk, want dat programma in de gevangenis blijft vrijheidsbeneming binnen de muren van de gevangenis impliceren. Terwijl in dit geval, als het extramuraal wordt, mensen thuis de rest van de straf kunnen uitzitten. Ik vind dat toch een wezenlijk verschil in de strafsoort. Als een andere strafsoort wordt opgelegd, zou de rechter hieraan te pas moeten komen.

Staatssecretaris **Teeven**:

Dat argument is flinterdun, want in de huidige detentiefase-ning en in de huidige penitentiaire programma's zijn mensen allang weekends buiten. Ze verblijven dan volledig buiten, zonder enige controle. De overheid weet dan niet wat ze doen. Soms is er elektronische controle en soms niet. Dus dan kan iemand ook thuis zitten. Dat gebeurt al tijdens dat twee derde deel van de straf die de rechter heeft opgelegd. Ik zie het verschil niet tussen elektronische detentie en het systeem waar ik naar toe wil.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Maar het karakter van een verblijf buiten de gevangenis is toch totaal anders dan wanneer je op weekeindverlop bent of wanneer je een jaar thuis kunt zijn met een enkelband? Dat zijn toch totaal verschillende situaties? Bovendien worden mensen die met verlop gaan, gemonitord door de gevangnissen en er wordt gewacht tot ze weer terug zijn. Maar dan heb je het over heel andere vormen van begeleiding en toezicht. Ik blijf volhouden dat het karakter van het verblijf thuis met enkelband toch geheel anders is.

Staatssecretaris **Teeven**:

Ik heb zojuist gezegd dat dit de mogelijkheid biedt dat iemand gaat werken. Het systeem dat nu aan de orde is, creëert de mogelijkheid dat iemand aan het werk gaat, voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het huidige systeem betekent lang verlop thuis en daarna terug naar binnen. Dat is iets wezenlijk anders, want hier willen we met gedetineerden aan het werk, onder controle van elektronische detentie. Die man zit niet thuis met een biertje op de bank, maar hij is aan het werk. Wij willen hem laten begeleiden door de reclassering, we willen dat hij deelneemt aan de samenleving en dat hij resocialiseert. Precies zoals een groot aantal fracties in de Tweede Kamer dat wil en dat hoor ik u ook zeggen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Het principiële punt is hier welke strafsoort nu aan de orde is. Als iemand met verlop gaat, zit hij in principe zijn straf nog steeds uit in de gevangenis. Naar huis gestuurd worden met een enkelband is een andere strafsoort. Dat wil ik honoreren, door de rechter daarover iets te laten zeggen.

Staatssecretaris **Teeven**:

Dat is een miniem verschil. Wat we met dit wetsvoorstel voorstaan, is effectiever, het biedt meer controle-mogelijkheden en een betere kans op resocialisatie dan de situatie

waarin iemand met lang verlof thuiszit, daarna teruggaat naar de inrichting en vervolgens weer een lang weekeinde naar huis mag, zonder dat betrokkene hoeft deel te nemen aan de samenleving of hoeft te studeren. Dat is wat mij betreft echt de andere kant op.

De heer Reynaers (PVV):

Waarom moest dit gebeuren in de vorm van een korting op de straf? Wij zien dat als fractie echt als een korting als iemand die tot zes jaar is veroordeeld, na drie jaar weer buiten de muren staat, weliswaar met een enkelband. Ik roep een voorstel van het lid Holdijk, dat hier vandaag helaas niet is, in herinnering: hij stelde voor om dit in combinatie te doen met de voorwaardelijke invrijheidstelling. Met andere woorden: in dat laatste stuk van een derde. Zou dat niet een veel beter idee zijn, behoudens de mogelijkheid dat het een bezuiniging moest opleveren? Wat waren de overige bezwaren om dat in die fase van de straf te doen?

Staatssecretaris Teeven:

Daar kun je over denken. In de Tweede Kamer is een motie van het lid Van der Steur aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd de voorwaardelijke invrijheidstelling opnieuw te bekijken en waarbij nadrukkelijk wordt gewezen op de modaliteit om de elektronische detentie in het eerste jaar van de voorwaardelijke invrijheidstelling te laten plaatsvinden. Maar dat is een ander verhaal. We hebben in 2008 met zijn allen gekeken naar de voorwaardelijke invrijheidstelling, op grond waarvan de wet is gewijzigd van vervroegde invrijheidstelling naar voorwaardelijke invrijheidstelling. Toen is nadrukkelijk de vraag aan de orde gekomen of we de voorwaardelijke invrijheidstelling moesten bekorten, waarbij hier en aan de overzijde nadrukkelijk is gezegd dat we dat niet gaan doen. We willen wel van een vervroegde naar een voorwaardelijke invrijheidstelling, waartoe voorwaarden in de wet worden opgenomen, maar we gaan niet sleutelen aan de periode en aan wat we binnen die voorwaardelijke invrijheidstelling doen. Ik verwijs nogmaals naar de motie-Van der Steur. Er wordt onderzoek naar verricht, wat mogelijk aanleiding zal geven tot aanpassingen van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Dat is iets anders dan de vraag of je voorafgaande aan die voorwaardelijke invrijheidstelling, als je weet dat iemand op 20 oktober 2014 in vrijheid wordt gesteld, zegt: we haken betrokkene op die datum voor de duur van een jaar een enkelband om, waarna hij allerlei dingen mag gaan doen. Of we zeggen: nee, we weten dat hij op 20 oktober 2014 buiten komt, dus een half jaar voor die periode haken we een enkelband om en mag hij arbeid gaan verrichten. Dat is een heel andere discussie. Het één doet het bestuur en over het ander, de voorwaardelijke invrijheidstelling, gaat de rechter. Als je dat wilt intrekken, krijgt iemand geen voorwaardelijke invrijheidstelling.

De heer Reynaers (PVV):

Het laatste hebben we gemerkt. Zelfs Volkert van der Graaf kreeg dat voor elkaar. Maar goed, mijn vraag was waarom het per se als een korting moest worden ingevuld. Het is namelijk gewoon een lichtere straf. Waarom?

Staatssecretaris Teeven:

Het is geen korting. We schaffen de huidige detentiefasering af. In de huidige penitentiaire programma's zit ook een korting, die mensen hebben ook gedurende een bepaalde periode verlof buiten. Dat is niet wezenlijk anders dan voor de mensen die in het nieuwe voorstel een periode buiten krijgen, voorafgaande aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het was de fractie van de heer Reynaers die aan de overzijde het kabinet in de vorige samenstelling heeft gevraagd iets te doen aan de vrijblijvendheid van detentiefasering. Dit voorstel doet wel iets aan de vrijblijvendheid.

De heer Reynaers (PVV):

Het is heel leuk om te verwijzen naar iets wat in het verleden ligt, maar ik ben niet gebonden aan zaken die met mijn fractie in de Tweede Kamer zijn besproken. Wat wij hebben gezegd over de vrijblijvendheid van de detentiefasering, is prima. Dat is precies wat ik heb betoogd. Ik heb gezegd dat daar zeker iets aan moet gebeuren, maar of elektronische detentie daarvoor het meest geschikte middel is, is een andere vraag. Volgens mij is elektronische detentie een ander soort straf dan een gevangenisstraf.

Staatssecretaris Teeven:

Iemand is buiten, gaat resocialisatieactiviteiten verrichten, zoals een groot aantal van u wil. Daarbij wordt hij gecontroleerd door elektronische detentie. Als iemand zich niet aan de afspraken houdt, gaat hij terug de p.i. in. Als hij zich wel aan de afspraken houdt, blijft hij buiten. Ik denk dat je dan een veel betere controle hebt en dat je weet of iemand echt aan zijn toekomst werkt en een positieve inzet heeft. Ik zie alleen maar voordelen. De nadelen die de heer Reynaers nu nog schetst, zie ik niet. We gaan een aantal nadelen weghalen, maar de heer Reynaers wil gewoon dat gedetineerden twee derde van de tijd binnenblijven, omdat zijn fractie dat altijd heeft gewild. Daarna kunnen ze eventueel nog iets krijgen. Maar dat is een andere discussie.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

De staatssecretaris maakte net de vergelijking tussen het algemene verlof en de elektronische detentie. Hij zegt dat ze na het verlof weer in de cel zitten, totdat ze vrijgelaten worden. Moeten we niet de vergelijking maken tussen het penitentiaire programma en de elektronische detentie? In een penitentiaal programma wordt toch ook met dagbesteding gewerkt om iemand alvast aan het werk te krijgen, zodat een goede aansluiting ontstaat op het moment dat hij wordt vrijgelaten? Het is toch niet zo dat iemand met een penitentiaal programma daarna weer opnieuw in de cel terecht komt?

Staatssecretaris Teeven:

Nee, maar in het penitentiaire programma in de huidige vorm komt het voor dat iemand niet optimaal wordt gecontroleerd. Wij weten niet of we in de maling worden genomen als iemand bepaalde faciliteiten krijgt doordat hij zich goed inzet. Dat blijkt pas als we hem weer een keer op het politiebureau tegenkomen, omdat hij is gearresteerd voor een nieuw delict. Dat bedoelde ik met mijn eerdere opmerking dat de resultaten van de langdurige programma's niet optimaal zijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Hebt u dan voor meer controle op de penitentiaire programma's een wetswijziging nodig?

Staatssecretaris **Teeven**:

Het systeem van elektronische detentie moet ik wel gaan invoeren, ja.

De **voorzitter**:

Mevrouw Strik, tot slot.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Als het penitentiair programma te veel rammelt en er te weinig toezicht op is, kunt u dat volgens mij ook binnen het huidige systeem aanpassen. Elektronische detentie kan daar toch al worden opgelegd?

Staatssecretaris **Teeven**:

Nee, er kunnen sommige vormen van elektronisch toezicht worden toegepast, maar je kunt niet tegen een gedetineerde zeggen dat hij de zekerheid heeft dat hij een bepaalde periode buiten is. Dat is wat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. Nu moet je binnen het penitentiaire programma gaan sleutelen met een enkelband, maar zit je nog steeds gebonden aan de huidige verlofregeling met het algemene en het bijzondere regiem. Dat verandert niet.

De leden Beuving, Strik en Engels hebben mij gevraagd of ik een reactie kan geven op de bezwaren tegen het wetsvoorstel die in het artikel in het Nederlands Juristenblad worden geuit. Dit artikel doet volgens mij geen recht aan het wetsvoorstel. De schrijvers geven aan dat het resocialisatiebeginsel zou worden uitgehold. Ik denk dat dit niet zo is. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf is en blijft dienstbaar aan de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Elektronische detentie biedt op dit punt extra kansen. We blijven echter niet investeren in onverbeterlijke criminelen. Dat doen we niet, dus dat is wezenlijk anders. Een goede voorbereiding van gedetineerden op hun terugkeer in de samenleving vraagt eerst inzet van de mensen zelf. Gedetineerden die van goede wil zijn, zullen in het nieuwe systeem met goed gedrag en hard werken moeiteloos de extra faciliteiten verdienen. Voor onverbeterlijke criminelen zal dat ingewikkeld zijn. Zij zullen de gevolgen van hun gedrag ondervinden, want zij komen niet in aanmerking voor extra faciliteiten en extra vrijheden.

De schrijvers verzetten zich ook tegen het afschaffen van de detentiefasering. Dat lijkt ook een misverstand, want met het onderhavige wetsvoorstel komt naar mijn oordeel een volwaardig stelsel van detentiefasering tot stand. De schrijvers spreken over detentiefasering als de parel van het Nederlandse gevangeniswezen. Ik heb het artikel er nog even bij gepakt. Ik had het afgelopen weekend al gelezen, want er staan deze week twee zeer lezenswaardige artikelen in het Nederlands Juristenblad, namelijk over het promoveren en degraderen en over de levenslange gevangenisstraf. Op dat laatste onderwerp komen we een andere keer vast nog te spreken, maar nu kom ik terug op het promoveren en degraderen. Het zijn mooie woorden van de schrijvers, maar ze moeten niet verhinderen dat we blijven kijken waar het beter kan. Detentiefasering bestaat al lang, maar levert

geen heel goed resultaat op. De schrijvers van het NJB-artikel komen in dat opzicht niet met bewijzen. In die zin ben ik het met de schrijvers oneens. Ik denk dat het anders en beter moet en dat het wetsvoorstel daarvoor de juiste weg kan zijn.

Op de opmerking van mevrouw Strik en de heer Engels over de verschillen tussen elektronische detentie en voorwaardelijke invrijheidstelling ben ik ingegaan. Zij vroegen nog of beide vormen hetzelfde doel hebben. Deelname aan elektronische detentie is geen recht voor alle gedetineerden, maar moet worden verdiend. De voorwaardelijke invrijheidstelling geldt wel voor alle gedetineerden als de straf lang genoeg is, maar als de gronden van artikel 15d zich voordoen, kan de situatie ontstaan dat de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt uitgesteld of helemaal niet doorgaat. Dat kan bijvoorbeeld als de betrokkene zich in detentie ernstig heeft misdragen of zich niet of uiterst beperkt heeft ingezet voor de terugkeer in de samenleving. Dat is echt een wezenlijk verschil. Met het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen we in de gaten houden of ex-gedetineerden zich in vrijheid weten te gedragen.

Voor gedetineerden die geen inzet vertonen voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving moet de mogelijkheid bestaan om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen en in het uiterste geval achterwege te laten. Die gedetineerden zijn nog niet klaar voor de samenleving. We constateren dat het op dit moment maar een klein aantal is die daarmee te maken krijgt.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft mij gevraagd of het klopt dat voor het minder vrijblijvend maken van het stelsel van promoveren en degraderen, elektronische detentie als vehikel niet nodig is. Het stelsel van promoveren en degraderen heeft een aantal dingen in zich: het vastleggen in de wet dat van gedetineerden goed gedrag wordt verwacht, een wettelijke basis voor de detentie en het re-integratieplan — mevrouw Strik vroeg al waarom dat via de wet moet — het vervangen van het regime van algehele gemeenschap en het regime van beperkte gemeenschap door één gemeenschapsregime, het afschaffen van het recht van gedetineerden op deelname aan arbeid, en het afschaffen van de arbeidsplicht voor afgestraften. Elektronische detentie is hierbij van belang als mobiliteit die het mogelijk maakt dat gedetineerden de penitentiaire inrichting verlaten in het kader van begeleiden en geleidelijke terugkeer.

Mevrouw Quik en mevrouw Strik zeiden dat het hun voorkomt dat de constructie in strijd is met artikel 5 van het EVRM, dat bepaalt dat vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking aan de rechter zijn voorbehouden, en dat het strijd zou kunnen opleveren met het voorschrift van gelijke behandeling, nu het criterium voor goed gedrag multi-interpretabel is. Ik ben het met hen eens. De vaststelling dat er sprake is van goed gedrag dat moet leiden tot promotie, is geen willekeurige aangelegenheid. Het vraagt een beoordeling in het multidisciplinaire overleg in de inrichting. Daar worden vanuit verschillende disciplinaire invalshoeken het gedrag en de inzet van gedetineerden beoordeeld. Het beoordelen van gedrag van gedetineerden gebeurt op grond van objectieve criteria binnen het promoveren en degraderen. Dat gebeurt via het stoplichtmodel dat is gebaseerd op een extern onderzoek uit 2009, Stimuleren en ontmoedigen van gedetineerden. Mevrouw Strik vroeg of wetenschap

pelijk is aangetoond dat het nut heeft wat de staatssecretaris wil. Daar is dit grote onderzoek de grondslag voor. De uitkomsten van het onderzoek uit 2009 zijn grotendeels overgenomen. Vervolgens is het stoplichtmodel aan deskundigen voorgelegd, met name aan gedragsdeskundigen op het terrein van licht verstandelijk beperkten. Zij onderstrepen dat dit model heel geschikt is voor die categorie, mits in combinatie met de motiverende bejegening die al onder kabinet-Balkenende IV is ingezet en waarmee wij de afgelopen jaren zijn doorgegaan. Die motiverende bejegening is ingevoerd en dat is een van de competenties die we op dit moment ook van personeel vragen.

Mevrouw Strik stelde een vraag over gedetineerden zonder verblijfsrecht. Zij komen niet in aanmerking voor elektronische detentie. Haar vraag was of zij minder recht hebben op resocialisatie en of het ontbreken van een verblijfstitel grond is om hun de mogelijkheid van voorbereiding op terugkeer in de samenleving te ontfemen. Dit is echter geen wijziging die voortvloeit uit het wetsvoorstel. In het bestaande stelsel van detentiefaseringen zijn vreemdelingen ook al uitgesloten van verlof en deelname aan penitentiaire programma's. ED en het huidige faseringsstelsel zijn gericht op re-integratie in de Nederlandse samenleving. Dat is op vreemdelingen nou juist niet van toepassing. Van hen wordt verwacht, als ze geen verblijfsstatus hebben, dat ze uiteindelijk terugkeren naar het land van herkomst. Als ze daartoe bereid en gemotiveerd zijn, worden gedetineerde vreemdelingen zonder een verblijfsstatus in inrichtingen wel incidenteel ondersteund om de voorbereiding op terugkeer naar het land van herkomst mogelijk te maken.

Voor een aantal gedetineerde vreemdelingen in de strafrechtketen kennen we natuurlijk ook de regeling van de strafonderbreking. Zoals bekend is deze regeling door het kabinet-Rutte I ingevoerd. Als gedetineerde vreemdelingen na 50% van hun straf te hebben uitgezeten vrijwillig het land verlaten, wordt de overblijvende straf genoteerd. Als ze hier niet terugkomen, wordt de straf hier niet meer ten uitvoer gelegd. Vreemdelingen die geen verblijfstitel hebben, kunnen dus vrijwillig terug naar het land van herkomst.

Mevrouw Strik en mevrouw Beuving vroegen waarom voorlopig gehechten niet in aanmerking komen voor elektronische detentie. De toepassing van elektronisch toezicht bij voorlopige hechtenis is mogelijk in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis. Het wettelijk kader biedt daarvoor al mogelijkheden. De inzet van het beleid van het kabinet is dat de justitiële voorwaarden erop gericht zijn om de schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden en onder elektronisch toezicht te bevorderen. De minister heeft daar onlangs nog met deze Kamer over gesproken toen het ging over de uitbreiding van de mogelijkheden van voorlopige hechtenis. In de praktijk blijkt dat de schorsing onder voorwaarden steeds vaker wordt toegepast.

De heer Engels vroeg naar de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissing en de rol van het Openbaar Ministerie. Ik denk dat ik daar al uitgebreid op ben ingegaan.

Mevrouw Quik sprak de zorg uit dat de rechter een langere straf zal uitspreken omdat de gevangene nu in een aantal situaties na de helft in plaats van na twee derde van zijn straf zal vrijkomen. Ze zei dat net ook even bij interruptie.

Ik deel die zorg niet. Ik denk dat de systematiek in het wetsvoorstel ertoe leidt dat de rechter dit bij het nieuwe systeem van defensiefasering zal verdisconteren in de strafmaat. Dat zie je thans ook gebeuren.

De heer Reynaers vroeg of ik kan uitleggen waarom deelname aan elektronische detentie kan worden ontzegd omdat de huisgenoot daarvoor geen toestemming geeft. Een vast en betrouwbaar verblijfsadres is noodzakelijk voor deelname aan elektronische detentie. Dat is daarmee dus een voorwaarde. Het toezicht wordt immers met behulp van elektronische middelen uitgevoerd. Apparatuur moet daarbij ook een plaats krijgen. Bovendien draagt een aanvankelijk verblijfsadres bij aan de vermindering van de risico's van recidive. Een gedetineerde die wil deelnemen aan elektronische detentie is dus primair zelf verantwoordelijk voor het vinden van een geschikte woon- en verblijfplaats. De inrichting stelt de gedetineerde in staat hiertoe acties te ondernemen.

Ik ben uitgebreid ingegaan op de opmerkingen van een aantal leden, onder wie mevrouw Van Bijsterveld en mevrouw Quik, over het WODC-onderzoek en de daling van de recidivecijfers. Ik denk dat ik dat niet opnieuw moet doen.

Mevrouw Quik heeft nog een ander onderwerp aan de orde gesteld. Zij stelde dat ik in mijn brief eigenlijk geen serieus antwoord heb gegeven op de wel serieuze motie van mevrouw Kooiman uit de Tweede Kamer. In die motie wordt de regering verzocht, te onderzoeken of er ook na het afschaffen van de algemeen geldende detentiefasering een mogelijkheid bestaat voor re-integratieverlof in de intramurale fase. Ik denk dat ik dat in die brief wel uiteengezet heb. Ik heb ook nog eens een toelichting gegeven op de welhaast automatische koppeling tussen het regime waarin de gedetineerde is geplaatst en het verlof waarop hij aanspraak kan maken. Ook in het stelsel dat de regering voor ogen heeft, is er alle ruimte voor de gedetineerde die dat wil om aan zijn re-integratie te werken. In de brief, en ook vandaag, heb ik proberen te onderschrijven dat er situaties kunnen zijn waarin de gedetineerde met ED gaat voor hij op vrije voeten gaat, of waarin hij via een voorwaardelijke invrijheidstelling re-integratieactiviteiten moet verrichten die niet binnen de muren kunnen plaatsvinden. Ik noemde al het sollicitatiegesprek en het regelen van een paspoort. Juist voor dat soort dingen moet er wel de mogelijkheid zijn om verlof te krijgen. Dat is ook in het licht van de motie-Kooiman. Daarom denk ik dat ik wel bereid ben de motie uit te voeren en haar juist niet terzijde heb gelegd.

Vele leden hebben over de bezuiniging gesproken. Er is aandacht aan besteed door de vertegenwoordigers van de fracties van het CDA, D66, de ChristenUnie en de PVV. In mijn brief van 19 september heb ik al aangegeven dat het aantal van 400 ED-plaatsen niet gefixeerd is. Het feitelijke aantal personen dat in elektronische detentie zal gaan, is uiteraard afhankelijk van de omvang en samenstelling van de doelgroep. Tegelijkertijd heb ik aangegeven dat die groep door de geraamde meerjarige daling van gedetineerden wel kleiner wordt.

Mevrouw Strik heeft daarover een specifieke vraag gesteld. Zij zei dat de kans reëel is dat het aantal van 400 ontoereikend zal zijn. Hoe weten we nou of iedereen die in aanmerking komt ook ED krijgt? En zijn de voorzieningen dan beschikbaar? Het aantal plekken in de penitentiaire pro-

gramma's op jaarbasis is ondanks een daling in de totale bezetting gestegen van 406 in 2012, gelijk aan 3,6% van de totale populatie, naar 511 in 2014, gelijk aan 5,2% van de detentiepopulatie. Hierbij is altijd sprake geweest van het realiseren van de noodzakelijke voorzieningen om de voorgedragen kandidaten in de gelegenheid te stellen om met PP te gaan.

In de brief van 19 september heb ik beschreven dat er bij ED geen sprake is van een gefixeerd aantal. Op basis van de impactanalyse die we hebben uitgevoerd, denken we dat er een potentiële doelgroep is die goed is voor 680 plekken. We hebben het dan dus over 1600 deelnemers op jaarbasis. Nogmaals: als het totale aantal gedetineerden door allerlei omstandigheden daalt, waaronder de autonome daling van de criminaliteit, dan leidt dat wel tot een beperkt aantal plaatsen. Dat heb ik ook in de brief van 19 september proberen aan te geven.

Ik heb daarmee de vragen van de Kamer beantwoord.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Ik heb gevraagd hoe we artikel 4, lid 4 van dit wetsvoorstel moeten lezen. Daarin staat dat een gedetineerde in aanmerking komt als er beschikbare capaciteit is. Er wordt dus een slag om de arm gehouden. De staatssecretaris heeft het over ramingen en prognoses. Wat als het aantal dat in aanmerking komt hoger ligt? Gaat de staatssecretaris de capaciteit dan aanpassen, om ervoor te zorgen dat er steeds voldoende capaciteit beschikbaar is? Of kan het zo zijn dat voor de gedetineerde geldt: pech gehad, want het is op?

Staatssecretaris Teeven:

In het huidige systeem is dat natuurlijk niet anders. Ook in het huidige systeem hebben de penitentiaire programma's een bepaalde capaciteit. In de loop der jaren is die capaciteit wel aangepast. Ik heb juist aangegeven dat er een aanpassing naar boven is geweest. In de periode tussen 2012 en 2014 zijn er binnen het totale aantal dus meer mensen in aanmerking gekomen voor detentiefasering. Natuurlijk moet je daar altijd naar kijken. De verwachting is echter, en dat heb ik ook in de brief van 19 september geschreven, dat er minder plaatsen beschikbaar zullen zijn. De reden daarvan is dat de totale doelgroep kleiner wordt. Dat komt omdat we van 13.500 gedetineerden in 2010 naar nog maar net 9.000 in 2014 gaan. De verwachting is dat we ultimo 2014 met het aantal gedetineerden onder de 9.000 zullen uitkomen.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Kan de staatssecretaris toezeggen dat, op het moment dat de doelgroep toch stijgt, de capaciteit daaraan wordt aangepast?

Staatssecretaris Teeven:

Als de doelgroep en dus het aantal gedetineerden stijgt, zien we dat ook in de PMJ-ramingen. We hebben nu al een aantal jaren een continue daling. Als de doelgroep stijgt, gaan we de capaciteit daaraan aanpassen. Dat hebben we in het verleden met detentiefasering gedaan en dat zullen we met dit onderdeel, als het kracht van wet krijgt, uiteraard ook doen. Anders is wat ik hier sta te vertellen een wassen

neus. Je zou dan mensen in de PI hebben die vreselijk goed hun best doen, maar die nooit ergens voor in aanmerking komen. Dat zou niet werken. Dat heb je met ramingen natuurlijk altijd. Ik moet op dit moment werken met de meerjarenprognoses voor de justitiële inrichtingen.

Ik hoop dat ik met het vuur waarmee ik dit wetsvoorstel verdedigd heb de onzin die ik de laatste dagen weleens heb opgevangen, namelijk dat hier een bewindspersoon zou staan die dit wetsvoorstel liefst zo snel mogelijk ziet sneuvelen, uit de wereld heb geholpen. Kijk, iedereen is niet altijd overal even enthousiast over; laat dat helder zijn. Dat is voor mij niet anders en dat is ook voor de leden van de Kamer bij de uitoefening van hun werk in de senaat niet anders. Ik ga echter niet hiernaartoe om een wetsvoorstel afgeschoten te laten worden. Ik ga hiernaartoe met de intentie om het wetsvoorstel aangenomen te krijgen. Er zit immers een bedoeling achter dat wetsvoorstel. Er zit een idee achter. Ik denk dat het wetsvoorstel daadwerkelijk een verbetering betekent. Dit wil niet zeggen dat ik niet zal doorgaan met het verbeteren van het gevangenisstelsel als het wetsvoorstel onverhoopt toch nog sneuvelt, maar het wordt er wel moeilijker op.

Ik wil het voorgaande toch even gezegd hebben. Het zou mijn werk ingewikkeld maken als ik hier zou komen met in het achterhoofd de gedachte dat ik een blij mens zal zijn als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen. Sommige dingen verdedig je met een glinstering en met hoofd en hart. Als ik praat over slachtoffers en nabestaanden, sprekkrecht en schadevergoeding, dan doe ik dat met hoofd en hart. Er zijn zaken die ik vooral met mijn hart doe en er zijn zaken die ik alleen met mijn hoofd doe. Dit onderwerp doe ik misschien wat meer met mijn hoofd, maar ook wel met mijn hart, want ik weet dat er binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen op dit moment heel veel mensen in de penitentiaire programma's met heel veel inzet hun werk doen en dat ook heel erg goed doen. Wij willen het mogelijk maken dat zij dit werk nog effectiever kunnen doen, waardoor de recidive nog meer wordt beperkt. Ik ben het alleen al aan die mensen verplicht, evenals aan de gedetineerden die er voordeel van hebben, om ervoor te zorgen dat dit wetsvoorstel goed verdedigd wordt. Daarmee kan ik de uiteindelijke afweging van de Kamer misschien beïnvloeden; dat zal volgende week blijken. In elk geval hoop ik dat de Kamer er nog eens goed over nadenkt, want er zitten in het wetsvoorstel heel goede dingen.

In dit geval is het niet: voor ieder wat wils. Sommige fracties zullen zeggen dat er zo veel negatiefs in het wetsvoorstel zit, dat zij het positieve niet zien. Andere fracties zullen dat anders beoordelen. Toch hoop ik dat de fracties na zorgvuldige afweging — ik ga ervan uit dat de Kamer dat altijd doet — toch de goede keuze maken. Ik blijf doorgaan met mijn werk en ik kom hier alleen maar om wetsvoorstellen te verdedigen waar ik zelf in geloof.

Voorzitter: Broekers-Knol



Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Voorzitter. Ik weet niet hoe bij de staatssecretaris de verhouding tussen hart en hoofd is, maar ik meende zowaar toch ook een stukje hart te horen.

Ik begin mijn tweede termijn met een paar opmerkingen vooraf. Ten eerste merk ik op dat het CDA een open oog heeft voor de noodzaak van bezuinigingen op allerlei terreinen, ook als ingrepen soms pijnlijk kunnen zijn. Ten tweede merk ik op dat het CDA zeker toepassingen ziet voor elektronische detentie, bijvoorbeeld als verzwaring van de voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals nu geldt, of in het kader van een penitentiaal programma waarbij de intramurale inbedding duidelijk verzekerd is. Ten derde merk ik op dat ook de CDA-fractie uiteraard voor het terugdringen van recidive is. Wij zijn dan ook benieuwd naar de analyse van de ontwikkelingen op dat vlak. Ik vraag de staatssecretaris of hij bereid is om de uitkomst van die analyse naar deze Kamer te sturen.

De vraag is waarom de CDA-fractie, gelet op het voorgaande, zo kritisch — in de ogen van de staatssecretaris zelfs genadeloos — over het wetsvoorstel is. Welnu, het gaat om een relatief kleine bezuiniging. Naar mijn schatting is die nog maar de helft van de oorspronkelijk geraamde bezuiniging, uitgaande van de 400 potentiële kandidaten in plaats van de 800 waarvan eerst werd uitgegaan. Tegenover die relatief kleine bezuiniging, die kleiner wordende bezuiniging, staan enkele grote nadelen. Voor de duidelijkheid som ik ook die nadelen nog even op.

Ten eerste komt er een onbalans in de verhouding tussen rechter en bestuur. De rechter legt de straf op en niet het bestuur. Wij zien, ondanks hetgeen de staatssecretaris heeft betoogd, de nu voorgestelde elektronische detentie toch anders dan de elektronische detentie binnen een penitentiaal programma, waar de intramurale inbedding veel sterker is.

Ten tweede stelt de staatssecretaris dat met dit voorstel recidive wordt voorkomen. Wij hebben er begrip voor dat de staatssecretaris dat niet keihard kan bewijzen, want zoals hij zelf al aanvoerde, is de wet nog niet ingevoerd. Ons punt is echter dat de staatssecretaris ook niet echt aannemelijk heeft kunnen maken dat recidive wordt voorkomen.

Ten derde is er een groep die buiten de boot valt en niet voor elektronische detentie in aanmerking komt. Deze groep wordt dus niet zo goed voorbereid op terugkeer in de samenleving als nu het geval is op grond van de detentiefasering.

Het vierde punt — in eerste instantie ben ik daar niet op ingegaan, omdat ik daar niet aan toekwam — betreft de aanzienlijke onduidelijkheden die er zijn in de beoordeling en weging van de verschillende voorwaarden waaraan men als kandidaat moet voldoen.

Ik wil mijn bijdrage niet met alleen deze kritische noten eindigen, maar ook de vraag stellen wat wij dan wel zouden moeten doen. Ik noem in dit verband drie punten.

Mijn eerste punt is dat het belangrijk is om goed zicht te hebben op de personen of eventueel de groepen die recidiveren. Gaat het om bepaalde delicten, om bepaalde sociale omstandigheden waarin personen verkeren, of om een bepaalde voorgeschiedenis waarmee zij te maken hebben gehad? Pas als men zulke zaken helder heeft, kan men meer gericht zien wat er gedaan kan worden om de recidive terug te dringen. Dat hebben wij helaas wat gemist in de toelichting bij het voorstel. Ik denk dat dit heel erg nodig is. Natuurlijk kan hier en daar misschien recidive worden voorkomen met de elektronische enkelband, maar er is niet

duidelijk gemaakt dat de kans op recidive veel groter is bij personen die niet voor de enkelband in aanmerking komen. Mijn eerste punt is dus het ontbreken van een goed zicht op waar wij het over hebben.

Mijn tweede punt is dat wij heel sterk moeten inzetten op het aanpakken van de zogenaamde niet-effectieve straffen — straffen waarvan wij allemaal al weten dat die niet effectief zijn — bijvoorbeeld de zeer korte gevangenisstraffen. Dit kan gebeuren via taakstraffen in combinatie met gedragsbeïnvloeding. Al eerder hebben wij hierover wetsvoorstellen in de Kamer aan de orde gehad, die het CDA van harte heeft ondersteund. De staatssecretaris is daarmee bezig, maar hij zou daarop nog meer kunnen inzetten. Een ander alternatief — het is zojuist aan de orde gekomen — is elektronische detentie voor voorlopige hechtenis. Ik begreep echter dat dit niet eens nodig is, want men kan de voorlopige hechtenis ook schorsen. Dat zijn allemaal zaken die positief kunnen bijdragen aan het voorkomen van recidive.

Mijn derde punt is dat het CDA, zoals ik in mijn eerdere bijdrage ook heb gezegd, op zich positief staat tegenover het systeem van promoveren en degraderen. Als echter het oordeel van de staatssecretaris is dat het huidige systeem te vrijblijvend is — het is niet helemaal vrijblijvend, maar net iets te vrijblijvend — dan vind ik dat wij moeten proberen binnen het huidige systeem van detentiefasering die vrijblijvendheid te verminderen. Als daar een apart wetsvoorstel voor nodig is — het kwam zojuist al even aan de orde — dan zullen wij daar zeker welwillend naar kijken.

Ik heb nu drie belangrijke dingen genoemd waarbij wij op een betere wijze kunnen inzetten op het halen van de doelstellingen die dit wetsvoorstel beoogt te dienen.

Wat is het probleem dat het CDA heeft met dit wetsvoorstel? Naar ons idee is het ene deel van het wetsvoorstel, de elektronische detentie, door de staatssecretaris niet goed genoeg in de verf gezet. Ik heb gewezen op de te kleine groep personen, de beslissingen die ten onrechte zonder tussenkomst van de rechter worden genomen en de te grote strafverkortingen die ten onrechte worden opgelegd. In elk geval is dit deel van het voorstel niet goed genoeg in de verf gezet. Voor het andere deel van het voorstel geldt dat een bestaande en op zich goede voorziening, die nog veel meer mogelijkheden biedt en waar nog veel meer uit te halen valt, veel te gemakkelijk wordt afgeschaft. Kort samengevat lijdt het voorstel aan deze twee manco's.

Zoals gezegd zijn er alternatieven. Ik vraag de staatssecretaris om te reageren op de drie voorgestelde alternatieven, die deels al beleidspraktijk zijn, maar nog versterkt kunnen worden. Ik vraag de staatssecretaris in zijn antwoord uit te gaan van het rekening houden met de noodzaak tot bezuinigingen en eveneens uit te gaan van het niet rekening houden met bezuinigen. Met andere woorden: wat zouden wij moeten doen als wij toch moeten bezuinigen en hoe zouden wij tegen de genoemde voorstellen aankijken als bezuinigingen wat minder een rol spelen? Het gaat immers om het uiteindelijke effect.



Mevrouw Beuving (PvdA):

Voorzitter. Ik dank allereerst de staatssecretaris voor zijn beantwoording. Ik heb daarin echter geen duidelijk ant-

woord gehoord op mijn belangrijkste vraag, namelijk: hoe worden gedetineerden die niet in aanmerking komen voor elektronische detentie zoals beoogd in het wetsvoorstel, en voor wie voorwaardelijke invrijheidstelling niet mogelijk is of geweigerd is, toch voorbereid op terugkeer in de samenleving? De staatssecretaris heeft wel aangevoerd dat niemand "pardoos" in de samenleving terugkomt en dat detentie altijd in het teken van re-integratie staat. Dat is echter wel een erg algemeen geformuleerd antwoord. Bovendien stemt dat niet overeen met wat ik lees in de brief van drie reclasseringsorganisaties die we onlangs ontvingen. Daarin staat dat het afschaffen van detentiefasering betekent dat uitsluitend middels elektronische detentie aan re-integratie van ex-gedetineerden wordt gewerkt. Daarom is het volgens diezelfde drie reclasseringsorganisaties in hun brief belangrijk om diezelfde groep gedetineerden te blijven bereiken. Bij die ook wat cryptische zin laten zij het dan. Misschien kan de staatssecretaris er nog wat duidelijkheid over geven, maar ik ben er daarbij van uitgegaan dat zij bedoelen dat het belangrijk is dat diezelfde groep, dus de groep die thans gebruikmaakt van detentiefasering, straks ook bereikt zal worden met het systeem van elektronische detentie en de re-integratiemogelijkheden in dat kader. Die oproep lees ik daarin.

Dat brengt mij bij de volgende vraag, die ik ook had tijdens de uiteenzetting van de staatssecretaris: hoe zit het nu eigenlijk? Is het onder dit wetsvoorstel inderdaad alleen maar mogelijk om uitsluitend in het kader van de elektronische detentie aan re-integratie te werken? Hoe verhoudt de groep die naar verwachting daarvoor in aanmerking komt, zich tot de groep die in de huidige situatie aan re-integratie kan werken in het kader van de detentiefasering? Hoe groot zijn beide groepen? Komen ze qua grootte overeen of kunnen er flinke verschillen tussen zitten? In ieder geval gaat de reclassering ervan uit dat het heel belangrijk is dat er geen verschil tussen zit, juist omdat zij ervan uitgaat dat de enige mogelijkheid die er straks is om te werken aan re-integratie, binnen de elektronische detentie ligt. Ik merk dat ik er zelf nog niet helemaal grip op krijg. Ik heb dus echt nog wat heel concrete antwoorden van de staatssecretaris nodig. Ik wil dus concreter uiteengezet krijgen op welke wijze er voor welke groepen binnen de elektronische detentie, maar vooral ook daarbuiten, aan re-integratie gewerkt gaat worden.

Daarnaast heb ik op enkele andere vragen ook geen antwoord kunnen beluisteren in de uiteenzetting van de staatssecretaris. Ik heb het dan bijvoorbeeld over de vraag waarbij ik de auteurs Boone en Van Hattum aanhaalde, die stellen dat er sprake is van oneigenlijk gebruik van dit wetsvoorstel bij die kwestie met die personen die weigerachtig zijn wat betreft het afstaan van DNA-materiaal. Ik weet niet of ik dat heb gemist, maar volgens mij heb ik dat niet gehoord. Ook heb ik geen antwoord gehoord op mijn vraag of een gedetineerde die voor een ernstig strafbaar feit is veroordeeld, door goed gedrag überhaupt nog wel kan deelnemen aan elektronische detentie, althans of hij door goed gedrag überhaupt nog wel deelname aan elektronische detentie kan verdienen, dan wel of dat eigenlijk al niet meer mogelijk is bij heel ernstige strafbare feiten. Ook dat zou ik graag willen weten. Misschien is het antwoord: er zijn feiten die zo ernstig zijn dat we eigenlijk niet willen dat voor die gedetineerde elektronische detentie nog mogelijk is. Dan is mijn vervolgvraag natuurlijk: hoe worden die personen dan voorbereid op terugkeer in de samenleving?

Ik hoop dat de staatssecretaris ook in mijn vervolgvragen bespeurt hoe belangrijk het voor de PvdA-fractie is om een heel duidelijk beeld te hebben van de re-integratie- en resocialisatieactiviteiten die zullen plaatsvinden, ook voor de groep die niet binnen elektronische detentie of zelfs ook niet binnen de voorwaardelijke invrijheidstelling dergelijke activiteiten kan hebben. En dat is dan allemaal in het belang van de samenleving. Het is natuurlijk prachtig om ernaar te streven dat gedetineerden het zelf moeten verdienen, maar het vervelende is dat die resocialisatie in ons aller belang is. Het is het belang van de samenleving. Als je het alleen maar afhankelijk stelt van het verdienen door die personen zelf, dan verdienen ze misschien iets niet terwijl wij er belang bij hebben dat zij wel worden onderworpen aan de desbetreffende activiteit, dat zij wel dergelijke activiteiten krijgen. Ik sluit hiermee af en hoop op duidelijke antwoorden op mijn vragen.

□

De heer **Swagerman** (VVD):

Voorzitter. Er zijn in dit intensieve en op belangrijke punten verhelderende debat naar mijn oordeel vier ijkpunten op basis waarvan je kunt beoordelen of het een goed, minder goed of slecht wetsvoorstel is. Het eerste is de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde of als pendant daarvan, in het huidige systeem vertaald, de te grote vrijblijvendheid van het systeem. Het tweede is de resocialisatie oftewel het verminderen van recidive. Dat is altijd van belang als we het hebben over de tenuitvoerlegging van straffen. Het derde, daarmee samenhangend, is het toeleiden naar het terugkeren in de samenleving. Het toeleiden gebeurt dan binnen het kader van de strafexecutie. Van het terugkeren in de samenleving is elektronische detentie geplaatst in de samenleving een voorbeeld. Het vierde is de rol van de rechter. Dat zijn de vier ijkpunten. Ik neem die nog heel kort met u door. Daarna trek ik een conclusie.

Zoals ik eerder al heb benadrukt, is mijn fractie van mening dat de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde juist ook in het kader van een succesvolle resocialisatie absoluut een verstandig en goed uitgangspunt is. Wij vinden dan ook dat dat aspect van het wetsvoorstel navolging verdient en ook een heel goed middel is om die resocialisatie vorm te geven. Ik wijs er verder op dat de rol van de professional ook ziet op de rol van de reclassering. Mevrouw Beuving heeft uit de brief geciteerd. Ik doe dat ook. Dat mag ook niet onbesproken blijven. De reclassering, de organisatie die toezicht houdt op de tenuitvoerlegging en op de invulling van de elektronische detentie, geeft expliciet aan er vertrouwen in te hebben dat ook met dit voorstel een goede basis wordt gelegd om gedragsverandering handen en voeten te geven. Ik heb het in het debat en ook uit de stukken zo begrepen dat, ook voor wie niet in aanmerking komt voor elektronische detentie, de route van het incidenteel verlop en het plusprogramma, met de voordelen daarvan die onmiskenbaar bestaan voor een gedetineerde die niet voor elektronische detentie in aanmerking komt maar met die twee elementen toch wel meer vrijheden krijgt, wel degelijk kan worden gezien als een stukje hulpverlening met het oog op terugkeer naar de samenleving.

Ik kom tot slot op de rol van de rechter. Voor mijn fractie is de rol van de rechter het meest fundamentele punt, maar het is geen principiële punt. Het is fundamenteel omdat je ernaar moet kijken. Principieel is echter wat anders. In de verschillende onderdelen van wetsvoorstellen is die rol

steeds verschillend: dan is het weer een rol in de strafoplegging, dan is het weer een rol in het toezicht op maatregelen die na de strafoplegging worden uitgevoerd en dan weer een rol in het kader van het adviesrecht, terwijl het in het buitenland ook nog verschillende modaliteiten kent. Dan wordt het minder principiële. Dan moet je daar zorgvuldig naar kijken. Dat zou dan eigenlijk de boodschap zijn. Ik weet het uit mijn eigen ervaring als officier van justitie: het OM deed de tenuitvoerlegging. Vroeger keek je dan binnen de muren van een gevangenis om te zien of het allemaal op een zorgvuldige wijze plaatsvond. Die tijd is natuurlijk al heel lang voorbij. Er zijn zo veel modaliteiten in de wet dat je ook niet meer van een principiële punt kunt spreken. Dat vind ik het verhelderende van dit debat. Dat was ook het gevoel dat ik had bij de invulling van dit wetsvoorstel. Ik kijk even naar collega Kuiper. Dat is wel van belang, omdat het verschil tussen enerzijds wat de rechter doet bij strafoplegging en anderzijds executie door de administratie wat mij betreft flinterdun is. Ik vind ook dat de verschillen tussen elektronische detentie in het huidige systeem en elektronische detentie in dit voorstel minimaal zijn.

Kortom, het was een verhelderend debat. Wij zullen in de fractie alle argumenten op een zorgvuldige manier wege-



Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Voorzitter. Complimenten aan de staatssecretaris voor de inzet en het enthousiasme waarmee hij dit wetsvoorstel heeft verdedigd. Ik moet toch zeggen dat ik daardoor in verwarring ben geraakt. Voor een groep mensen zijn alle mogelijkheden om vanuit de intramurale fase te wennen aan terugkeer in de samenleving definitief afgesloten. De staatssecretaris lijkt te zeggen dat dit helemaal niet zo is, maar het is wel zo. Dat betekent dat gehospitaliseerde mensen, die lang tussen de muren hebben gezeten en weinig beslissingen voor zichzelf hebben kunnen nemen, op een onverantwoorde manier terugkomen in de samenleving. De SP-fractie vindt ook dat je niemand op mag geven. Iedereen moet de kans hebben om te resocialiseren. Dat is ook de opdracht uit het Europees Verdrag en de uitwerking daarvan in de Havana Rules; ik weet niet precies hoe ze heten. Iedereen moet de kans krijgen om te resocialiseren. Dat is niet soft, maar dat is in het belang van de samenleving. Het is al eerder gezegd. De samenleving heeft er belang bij dat iedereen de kans krijgt om zijn leven te beteren.

Een aspect dat onvoldoende is belicht, betreft de mensen die meewerken aan een volgende fase, dus aan promotie, zoals de staatssecretaris het noemt. Met die mensen is iets aan de hand en zij hebben daar hulp bij nodig. Wie wil er nou nog een jaar langer in de gevangenis zitten? Wat is er makkelijker dan je in de gevangenis te conformeren aan wat er van je verwacht wordt, zodat je er zo gauw mogelijk uit komt? Met de mensen die dat niet doen, is iets aan de hand waarmee iets gedaan moet worden. Ik vind het voor de samenleving buitengewoon gevaarlijk om die mensen gewoon maar los te laten op de samenleving omdat ze niet hebben willen promoveren. Het is ook een hele stap terug, want dat is nu juist wat wij doen met die verschillende regimes die nu afgeschaft worden: bekijken wat mensen kunnen met wat ze geleerd hebben binnen de samenleving, en wat ze niet kunnen en wat daaraan nog gedaan kan worden.

Ik zie een ook een soort glijdende schaal ontstaan bij het gebruik van elektronische detentie. Elektronische detentie inzetten in het kader van het resocialiseren tussen de muren van de gevangenis, waarbij iemand een weekend naar huis gaat, is totaal iets anders dan zeggen: je gaat nu voor een jaar naar huis met die enkelband. Ik ben het met de ChristenUnie eens dat dit niet vergelijkbaar is. Er komt een moment waarop je moet zeggen: de administratie is vrij in een bepaalde manier van tenuitvoerlegging van het vonnis, maar de grens is hier absoluut bereikt en dus moet dit aan de rechter worden voorgelegd. De SP-fractie blijft daarbij.

De voorzitter:

Kunt u zo langzamerhand afronden, mevrouw Quik?

Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Nou, ik zal eens even kijken. Ja, het enige wat ik nog wil zeggen, is het volgende. De staatssecretaris komt steeds terug op de adviezen die in 2007 zijn gegeven over de elektronische detentie, maar de tijden veranderen wel. Als mensen nu bijvoorbeeld de keuze zouden hebben tussen dit systeem en het vervangen van de korte gevangenisstraf door elektronische detentie, denk ik dat de adviezen er anders zouden uitzien. Ik ben benieuwd naar de antwoorden van de staatssecretaris.



De heer Reynaers (PVV):

Voorzitter. Ik zal proberen om het kort te houden. Ik heb met belangstelling geluisterd naar de reactie van de staatssecretaris op hetgeen door de Kamer is ingebracht, en in het bijzonder op hetgeen door mij is ingebracht. Ik ben het niet met de staatssecretaris eens dat mijn bijdrage in eerste termijn genadeloos was. Ik vond het vooral een heel redelijk verhaal met redelijke argumenten en redelijke bezwaren. Daar kun je in politiek opzicht anders over denken, maar genadeloos ... Wij hebben gewoon niet zoveel op met dit wetsvoorstel.

Dat komt doordat elektronische detentie voor ons toch echt een andere straf is dan een gevangenisstraf. Ik heb het meer fracties horen zeggen; wij staan daarin kennelijk niet alleen. Als dat je uitgangspunt is, zet dat wel het hele wetsvoorstel op losse schroeven. Ik noem bijvoorbeeld ons bezwaar dat wij een rol missen voor de rechter. Als elektronische detentie een andere straf is dan een gevangenisstraf, is het toch de rechter die daarover zou moeten beslissen. En die komt in het verhaal niet voor, ondanks de mogelijkheden die er nu al zijn binnen de penitentiaire programma's. Die rechter moet er gewoon in. Als er geen rechter in zit, is dit wetsvoorstel voor ons onacceptabel.

Bovendien zien wij de elektronische detentie als een verlichting van de straf en niet als een alternatieve straf, laat staan als een verzwaaring van de straf. Het wetsvoorstel pakt ongunstig uit. Ik heb het voorbeeld gegeven van iemand met een gevangenisstraf van zes jaar. Daar blijven er drie van over. Als het de staatssecretaris vervolgens verbaast dat de PVV-fractie daar niet mee instemt, dan verbaast mij dat toch echt! Ook gaat het in de onderbouwing enerzijds over een bezuiniging en anderzijds over een vermindering van recidive. Die recidivevermindering is gebaseerd op een zuivere verwachting. Er wordt gesproken over "mogelijkheden" en over "kansen", en er zitten goede dingen in het

wetsvoorstel. Dat zal allemaal zo zijn, maar we zetten daar wel een heel systeem voor op losse schroeven. De centrale vraag is: waarom kan het binnen het bestaande systeem van detentiefasering niet zo geregeld worden dat er aandacht komt voor het individu, voor de persoon van de veroordeelde? Waarom kan die vrijblijvendheid daar niet uit? Op die vraag hebben we vooralsnog geen bevredigend antwoord gekregen.

Dan blijft er dus eigenlijk een zuivere bezuinigingsmaatregel over, en daarover ging het antwoord van de staatssecretaris weer net te weinig, in het bijzonder waar het de kosten betreft. Die komen nu aan de kant van de hulpverleners, de begeleiders en de toezichthouders te liggen, door het hele circus dat er voor die mensen opgetuigd moet worden. Wat blijft er dan nog over van die bezuiniging? U merkt, wij zijn nog niet enthousiast.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Het is fijn om van de staatssecretaris te horen dat hij nog steeds de doelstelling van resocialisatie voor ogen heeft en dat hij daar achter staat. Als ik echter hoor en lees wat de consequenties zijn van deze wetgeving, zie ik dat te weinig terug. Die resocialisatie wordt ondermijnd en bedreigd. Voor ons valt de balans daarom toch nadelig uit.

Om de voordelen van elektronische detentie hoeven wij niet voor te stemmen, omdat er eigenlijk niet zo veel significante extra voordelen zijn ten opzichte van het huidige penitentiaire programma. Dat hebben we dus feitelijk al. De andere dingen die naar onze mening goed zijn voor de resocialisatie, worden echter wel geschrapt met dit wetsvoorstel. Met een penitentiair programma kunnen mensen nu al in de vrije samenleving oefenen. Ze kunnen al gaan werken. Ze kunnen onder begeleiding bekijken hoe ze geleidelijk kunnen terugkeren. Dat hebben we dus al.

Het nadeel is het verdwijnen van andere vormen van geleidelijke terugkeer in de samenleving, bijvoorbeeld het re-integratieverlof. Dat is het algemene verlof dat nu voorafgaat aan het penitentiair programma. Over de aangenomen motie-Kooiman zegt de staatssecretaris dat hij die maar heel beperkt wil invullen; eigenlijk niet. Hij zegt dat het incidenteel verlof volstaat. Dat betekent dus dat er niets meer over is van het zetten van geleidelijke stappen en kijken hoe het in de vrije samenleving is. Wij denken echter dat dit gedetineerden zou kunnen stimuleren om hun best te doen om voor dat penitentiaire programma in aanmerking te gaan komen.

Een ander nadeel dat aan het wetsvoorstel kleeft, betreft de extra eisen die worden gesteld aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. De voorwaardelijke invrijheidstelling is al voorwaardelijk. Nu gaat men ervan uit dat iedereen de kans krijgt om onder die voorwaarden de vrije samenleving in te gaan maar er wordt feitelijk aangesloten bij het eerdere penitentiaire systeem, inhoudend dat je dat gedrag eerst moet laten zien en pas dan mag je naar buiten. Wij vinden dat het principe van de voorwaardelijke invrijheidstelling daarmee wordt aangetast.

Dan het punt wie er niet voor in aanmerking komt. Mevrouw Beuving gaf dat ook al aan. Welke re-integratie-activiteiten staan daar nu voor ter beschikking? Er zijn wel activiteiten

maar die vinden alleen binnen de muren plaats. De vraag is of je vrijheid kunt oefenen in een gevangenis. Daar zitten wel degelijk beperkingen aan. Dit wetsvoorstel schrapt ook het recht op arbeid, maar van arbeid kan juist een heel positieve werking uitgaan en een gedetineerde opnieuw stimuleren en voorbereiden op de samenleving. De resocialisatiedoelstelling zit er niet meer voor iedereen op dezelfde manier in terwijl iedereen uiteindelijk toch op straat komt te staan. Dat is een beetje de zorg die anderen ook hebben verwoord. Je kunt er wel minder in gaan investeren maar daar krijgen we straks allemaal last van, met name degenen die niet promoveren en niet voor elektronische detentie in aanmerking komen. De regering heeft aangegeven rekening te houden met mensen met een stoornis. Er is echter sprake van een heel grijs gebied van mensen die niet als zodanig worden aangemerkt, maar wel problemen hebben met hun gedrag. Die mensen zullen uiteindelijk toch pardoos op straat terecht komen. Alles afwegend, kunnen wij dit voorstel niet steunen.



De heer **Engels** (D66):

Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor zijn serieuze en inhoudsrijke beantwoording. Ik sta in mijn fractie bekend om mijn grote sensitiviteit en bovengemiddelde empathische vermogens, hoewel ik soms ook genadeloos kan zijn, maar de opmerking over de vurigheid waarmee de staatssecretaris zijn verhaal heeft verdedigd, kon ik uit dien hoofde heel goed plaatsen. Ik ben hier vanmorgen zeker niet naar toe gekomen met de idee dat hij het voorstel zo zou verdedigen dat het niet zou zijn aanvaard. Ik loop al een tijdje mee, samen met de staatssecretaris, maar die ervaring heb ik niet.

Er is al veel gezegd, dus nog kort iets over een aantal kwesties. Eerst iets over de kwestie van de politieke verantwoording. Ik neem aan dat ik goed heb begrepen dat wij ervan uit kunnen gaan dat de bewindslieden van Veiligheid en Justitie zowel voor het optreden van het OM als voor dat van de DJI volledige politieke verantwoordelijkheid dragen voor zover het gaat om de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties. Dat hebben wij dan vastgesteld.

Dan het artikel in het NJB. De staatssecretaris heeft dat kennelijk met minder plezier gelezen dan ik. Het artikel doet wat hem betreft geen recht aan het voorstel. Het resocialisatiebeginsel wordt niet uitgehold en eigenlijk komt er een volledig en volwaardig stelsel van detentiefasering tot stand. Dat heeft mij toch niet overtuigd. Anderen hebben het al gezegd maar de indruk blijft bestaan dat de instroom voor de plusprogramma's wel degelijk beperkt is. De vraag is of je überhaupt kunt spreken van een volwaardig stelsel dat er nu voor in de plaats komt. Dat zal ook gevolgen hebben voor de re-integratie.

Ik kom bij de relatie met de voorwaardelijke invrijheidstelling. Elektronische detentie is geen recht maar moet worden verdiend. De voorwaardelijke invrijheidstelling is dat onder voorwaarden nog wel, maar ik heb toch moeten vaststellen dat er in dit voorstel een bepaling zit — ik heb het artikel even niet bij de hand — waaruit blijkt dat je ook in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling goed gedrag moet vertonen om daarvoor in aanmerking te komen. Dat is nieuw. Dat is een verschil, maar de vraag is of dat aantrekkelijk is.

Dan nog een belangrijk fundamenteel element. Ik geef ook wel eens iets weg aan de VVD. Dat moet gewoon kunnen, dus ik zal het woord "principeel" nu even niet gebruiken. Waarom niet als hoofdstraf in de wet en waarom uiteindelijk niet via de rechter? De staatssecretaris heeft de geschiedenis geschetst. Hij gaf aan dat er vroeger geen steun was en dat er op een gegeven moment iets moet gebeuren. Dat pad was niet te bewandelen. Iedereen twijfelde aan de meerwaarde en aan het verminderen van de recidive. Uiteindelijk — daar blijft de staatssecretaris bij en dat bleek ook uit de memorie van antwoord — praten we echter in wezen over executiemodaliteiten. Formeel, maar ik had bijna principeel gezegd, is de administratie daarvoor verantwoordelijk. Ik kijk wat dat betreft ook even naar de heer Swagerman. Hij zei terecht dat het onderscheid in dit geval flinterdun is. De staatssecretaris vindt dat de fractie van D66 wat dat betreft consistent is, al zal hij er niet blij mee zijn, maar ikzelf natuurlijk wel. Wij zitten namelijk heel strak in dat rechtsstatelijke verhaal. Met strak bedoel ik principeel als het gaat om de rechtsstaat en het handhaven van die waarden, vooral gelet op de manier waarop wij hier heel veel wetsvoorstellen voorbij zien komen die zich in de strafrechtelijke sfeer bewegen. Dat betekent dat als het gaat om vrijheidsstraffen en modificaties daarvan, waarbij de verschillen flinterdun zijn, wij op die fundamentele manier naar de rechtsstatelijke waarden kijken. Wij kunnen de stap niet zetten als het gaat om de stelling dat de rechter op dit punt geen rol meer zal spelen. Ik moet namens mijn fractie blijven volhouden dat dit wat ons betreft wel het geval is.

Ik heb heel veel zaken gehoord waar ik nu wel wat genuanceerder tegen aankijk als het gaat om het wetsvoorstel, vergeleken met de genadeloze manier waarop ik kwam invliegen, maar op de principiële en fundamentele punten zie ik een te groot verschil om nu al te zeggen dat wij bij nader inzien met de staatssecretaris kunnen meegaan. Ik zal er op zijn minst nog eens nadrukkelijk met de fractie over moeten spreken, maar ik zeg heel eerlijk dat de kans dat wij het voorstel niet steunen groter is dan de kans dat wij het steunen. Van mist houd ik niet.

De heer De Lange (OSF):

Voorzitter. Ik spreek mijn grote waardering uit voor de toch wel bevoegde verdediging van de staatssecretaris van zijn wetsvoorstel. Dat was prima in orde. Niettemin heb ik weinig reactie gehoord op de door mij ingebrachte punten, maar ik moet dat misschien mezelf verwijten, want ik eindig niet elke zin in mijn betoog met een vraagteken. Misschien ga ik dat in de toekomst wel doen.

De bezuinigingsdoelstelling waar veel over wordt gesproken, is wat mijn fractie betreft weinig zwaarwegend, omdat die berust op verkeerde keuzen wat betreft de bezuinigingen. Er zijn veel betere keuzen mogelijk. Als we die op dit wetsvoorstel toepassen, ben ik niet onder de indruk.

Een hoofddoelstelling van het wetsvoorstel is het terugdringen van de recidive. De argumenten die ik daarvoor heb gehoord, zijn flinterdun, om dat veel gebruikte woord nog maar eens te gebruiken. Dit overtuigt mij op geen enkele manier.

Een tweede belangrijk punt is dat het voorstel de facto een verlichting van de eerdere door de rechter opgelegde straf betreft. Een verlichting van straf kan naar de mening van

mijn fractie alleen tot stand komen na een uitspraak van de rechter die daarover gaat. Als dat in het voorstel ontbreekt, is dat volgens mij een ernstige tekortkoming.

De detentiefasering wordt door velen gezien als een heel belangrijke positieve ontwikkeling, waarmee Nederland in juridische zin een goede beurt maakt. Naar de mening van de staatssecretaris zijn daar grote problemen mee. Wat mijn fractie betreft ligt het dus voor de hand om de problemen, zoals die kennelijk bestaan met de detentiefasering, eerst aan te pakken voordat we met een wetsvoorstel in zee gaan, met al die onduidelijkheden en onzekerheden, zoals vandaag in het debat duidelijk is geworden.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook van mij veel waardering voor de beantwoording door de staatssecretaris, met name voor het slot, waarin hij zijn eigen houding tegenover het wetsvoorstel nog eens heeft verwoord. Ook ik ben de laatste dagen door journalisten gebeld die mij vroegen: gaat hij het nu echt verdedigen of niet? Ik zei: wacht eens even, een staatssecretaris, een bewindspersoon, die naar dit huis komt met een wetsvoorstel, verdedigt hier natuurlijk zijn wetsvoorstel. Dat heeft hij ook voortreffelijk gedaan. Toch zijn bij mijn fractie de twijfels niet weg, ondanks het feit dat ik goed naar de beantwoording heb geluisterd en ook de redenering van de staatssecretaris best snap. Mijn hart wil daar ook wel in mee. Het is immers misschien ook een vorm van "genade voor recht" en daar heb ik wel sympathie voor. Mijn hoofd wil echter niet helemaal mee.

Ik heb in deze korte tweede termijn nog drie punten die ik wil noemen. Mijn eerste punt gaat wederom, net als bij andere woordvoerders, over de rechter. We hadden daar net een debatje over. Het is niet zo dat hier zomaar wat meningen tegenover elkaar staan. Ik geef mijn mening wel prijs, maar ik beroep me ook op het advies van de Raad voor de rechtspraak, nog niet zo lang geleden uitgebracht. De raad stelt dat een belangrijk uitgangspunt in onze rechtsstaat is dat er bij het ingrijpen in grondrechten van burgers een onafhankelijke rechter aan te pas moet komen. Het opleggen van een vrijheidsstraf moet daartoe worden gerekend, zegt de Raad voor de rechtspraak. Deze bevoegdheid impliceert dat het ook de rechter is die de exacte modaliteit en omvang bepaalt, als dit allemaal zo dun zou zijn dat je zou kunnen zeggen: laat het bestuur van een inrichting dan inderdaad maar beslissen over de modaliteit van uitvoering van de straf. Dat betekent natuurlijk dat zo'n bestuur uiteindelijk gaat zeggen: na een promotie, na zo'n traject, zal de gedetineerde in aanmerking komen voor een verlichte straf. Ik vind dat het heel erg onduidelijk wordt op die manier. Mijn fractie zet daarom nog steeds in op de rol van de rechter. Ik vind het beslist niet iets wat je even praktisch kunt benaderen en oplossen. Ik vind het wel degelijk een principeel punt.

Het tweede punt van mijn fractie is dat er toch een vorm van ongelijkheid gaat ontstaan, ook binnen het systeem van promoveren en degraderen, zeker als daar als beloning bij komt dat sommigen in aanmerking komen voor ED en anderen niet. Dat punt is ook al door anderen gemaakt.

Tot slot een punt dat misschien nog niet zo aan de orde is geweest in dit debat, namelijk de effectiviteit van de maatregel. De staatssecretaris zegt wel dat er ook thuis gewerkt

kan worden, maar er zijn natuurlijk nog steeds allerlei beperkingen gesteld aan de thuisdetentie. Daardoor is veel controle nodig. Het ging ook even over het gebruik van alcohol en drugs. Het werken zal ook thuis moeten gebeuren, want de gedetineerde moet wel 22 uur per etmaal echt thuis zijn. Wat stellen we ons eigenlijk precies voor bij dat thuiswerken? Ook over het effect daarvan leeft er nog best wat twijfel bij mijn fractie. Ik verwoord ze nu nog even en uiteraard gaan we daar in onze fractie nog over spreken. Helemaal weg zijn de twijfels beslist niet.

De heer Swagerman (VVD):

De heer Kuiper keek mij aan en nodigt mij daarmee uit om toch nog even in te gaan op het principiële punt. Wat ik heb gepoogd te zeggen is het volgende. Als je de rol van de rechter tot op heden in allerlei wetsvoorstellen bekijkt — dat is niet pragmatisch, daar is kennelijk fundamenteel over nagedacht, en ik meen dat dit hier ook is gebeurd — dan is het verschil met die rol ten opzichte van andere wetten niet zo groot. Dat was mijn stelling. Ik hoor graag een reactie van de heer Kuiper daarop. Vroeger bestond de vervroegde invrijheidstelling. Ook dat was een element waarmee enorm werd getornd aan de modaliteit van de straf. Niettemin legde de rechter een gevangenisstraf op. Ik weet uit ervaring dat de rechter nog wel eens wilde majoreren in die gevangenisstraf, om te voorkomen dat er vervroegde vrijlating zou kunnen plaatsvinden. Dat kan natuurlijk nu ook nog allemaal. De strafoplegging als zodanig verandert met dit wetsvoorstel niet. De duur van de straf blijft gelijk, alleen in de modaliteiten wordt een verandering aangebracht, maar dat bestaat in de praktijk eigenlijk al op verschillende punten. Wat vindt de heer Kuiper daarvan?

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Als de rechter een uitspraak doet, moet hij dat doen op basis van eenduidige regels. Ik mis die eenduidigheid in wat hier wordt voorgesteld. Er kan wel een uitspraak worden gedaan, maar vervolgens kan het bestuur van een inrichting daar toch nog weer een heel eigen interpretatie aan geven, en zelfs de strafsoort veranderen. Dan heb ik de Raad voor de rechtspraak aan mijn zijde, die zegt: als het erom gaat het soort straf te veranderen, dan moet daar een onafhankelijke rechter aan te pas komen. Het heeft immers wel te maken met grondrechten waar een gevangene over beschikt.

De voorzitter:

Dank u wel, mijnheer Kuiper. Ik geef het woord aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en ik vraag hem tevens of het mogelijk is dat hij om zeven uur klaar is met zijn beantwoording. Gaat dat lukken, denkt u?



Staatssecretaris Teeven:

Zeker, als ik geen interrupties uitlok, gaat dat lukken.

Voorzitter. Dank aan de leden voor wat zij in tweede termijn hebben opgemerkt met betrekking tot dit wetsvoorstel. Er zijn een aantal vragen gesteld en een aantal opmerkingen gemaakt. Ik zal ze per lid bespreken.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft mij in haar tweede termijn gevraagd of ik bereid ben, de uitkomsten van het WODC-

recidiveonderzoek ook aan de Eerste Kamer te sturen. Daartoe ben ik zeer wel bereid. Dat zal ik zeker doen. Verder nam zij de stelling in — ik probeer het even te parafraseren in de korte tijd die mij gegund is — geen elektronische detentie, omdat het penitentiair programma wel binnen het kader van intramurale detentie valt en ED niet. Dat zie ik toch een beetje anders. Ook bij het penitentiair programma zijn er heel veel situaties waarin de gedetineerde niet terugkeert in de gevangenis; hij vervult zijn werkzaamheden of zijn studie vanuit zijn woon- of verblijfplaats. Dat is hetzelfde bij de ED. Het verschil is dat door de regimegebonden situatie verlov vaak plaatsvindt in de avonduren of met name in de weekenduren. Dat is echt anders dan wat wij hier voorstaan bij de ED. Wat ook echt anders is, is de selectie van de doelgroep.

Ik heb mevrouw Van Bijsterveld goed gehoord toen zij zei drie argumenten te hebben. Ik vat het even samen. Ze zei: ED staat niet goed genoeg in de verf. Dat waren letterlijk haar woorden. De staatssecretaris zou er de grondverf nog eens beter overheen moeten halen en hij zou nog eens goed naar een aantal zaken moeten kijken. Dan had zij het over de kleine groep personen die ervoor in aanmerking komt. Ik heb in eerste termijn al gezegd dat dit niet zo heel veel verschil maakt. De groep die nu in aanmerking komt voor het penitentiair programma, omvat 550 personen. Ook anderen hebben dat gezegd, het blijft een hardnekkige misvatting. Hier praten we over een groep van 400 tot 680 personen. Dat maakt dus niet heel veel uit. Ten derde zei ze: er wordt een goede voorziening afgeschaft. Daarover hebben we ook van gedachten gewisseld. Ik zie in ieder geval een voorziening die veel beter kan zijn. Als je hem nu goed vindt, moet die veel beter worden. Als je hem nu niet zo goed vindt, moet er iets anders komen.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft me ook nog uitgedaagd. Hoe zou ik er tegenaan kijken als ik helemaal niet had hoeven bezuinigen? Was ik dan toch met dit voorstel gekomen? Dat is een als-danvraag. Het is altijd lastig om daarover iets te zeggen. Ik denk dat ik wel naar verbeteringen was blijven zoeken. Een groot aantal van de woordvoerders heeft mij daartoe ook aangemoedigd. Hoe kunnen we gedetineerden zo goed mogelijk teruggeleiden in de samenleving? Ik blijf wel zoeken naar verbeteringen, of die nu wel of niet bezuinigingen tot gevolg hebben. Wel is het zo dat het Masterplan Gevangeniswezen de zaak wat onder druk heeft gezet, zodat op een gegeven moment wel een zekere bezuiniging gehaald moet worden. Dan kom je wel met een aantal plannen waar je misschien anders wat minder snel mee was gekomen. Dat onderscheid kun je zeker maken.

Excuses aan mevrouw Beuving, want ik denk dat er inderdaad een paar van haar vragen zijn blijven liggen.

Mevrouw Beuving zei dat volgens het voorstel gedetineerden bij wie sprake is van een ernstige psychosociale of psychiatrische stoornis of van ernstige verslavingsproblematiek niet meer in aanmerking komen voor de toepassing van elektronische detentie. Hoe worden gedetineerden die niet in aanmerking komen voor elektronische detentie en bij wie vi niet mogelijk is, alsnog voorbereid op terugkeer in de samenleving? Laat ik voorstellen dat niet iedere gedetineerde geschikt is voor elektronische detentie. De DJI en de reclassering zullen natuurlijk screenen. Een verslaving of een psychische stoornis is op zich echter niet a priori een reden om iemand uit te sluiten van ED, als deze beheersbaar wordt geacht. Er zijn voorbeelden bekend bij

de Stichting Verslavingsreclassering GGZ van mensen die in een penitentiair programma zitten waarbij sprake is van elektronisch toezicht en die opgenomen kunnen worden in het programma.

Mevrouw Beuving wees in dat verband op de bewoordingen van artikel 4, sub g van de Algemene Maatregel van Bestuur. Om aan haar zorgen tegemoet te komen zal ik de AMvB op dit punt wijzigen en daarin de zinsnede opnemen dat als uit de screening naar voren komt dat er sprake is van een dusdanige ernstige psychosociale of psychiatrische stoornis dan wel verslavingsproblematiek dat deze een belemmering vormt voor deelname aan elektronische detentie, dit een reden kan zijn om iemand uit te sluiten. Leidend wordt echter de vraag of betrokkene in staat is om zich te houden aan de gemaakte afspraken en te voldoen aan de voorwaarden. Laat dat helder zijn.

Ik kom op een andere opmerking van mevrouw Beuving en van een van de andere leden die ik niet had besproken. Ook wanneer gedetineerden wegens verslavingsproblemen of psychische problematiek, door gedrag of wegens andere redenen niet in aanmerking komen voor elektronische detentie, is en blijft er wel degelijk een gedifferentieerd stelsel. Ik geloof dat dat de zorg was van mevrouw Beuving. Ik zie dat zij mij nu toeknikt. Er blijft wel degelijk een kans bestaan voor dergelijke gedetineerden om te werken aan hun re-integratie. Ook voor gedetineerden die op grond van hun gedrag niet in aanmerking komen voor het plusprogramma, staat het activiteitenprogramma, het basisprogramma, in het teken van resocialisatie en re-integratie. Het basisprogramma dat op dit moment door de Dienst Justitiële Inrichtingen wordt ontwikkeld, gaat uit van een activiteitenprogramma waaraan een gedetineerde 43 uur kan deelnemen. Dat komt overeen met het huidige activiteitenprogramma en gaat ruim uit boven de wettelijke norm van achttien uur per week. Voor iedere gedetineerde, dus los van penitentiair programma of elektronische detentie, wordt in detentie een re-integratieplan opgesteld en wordt er in nazorg voorzien. Ook het basisprogramma staat in teken van arbeid. Door middel van gemotiveerde begeleiding proberen we gedetineerden tot verandering te brengen.

Ik voeg hier wel aan toe dat gedetineerden, vooruitlopend op het in aanmerking komen voor toepassing van ED of al dan niet voorwaardelijke invrijheidstelling, incidenteel verlof kunnen krijgen om buiten de inrichting zaken te kunnen afhandelen die van belang kunnen zijn voor de re-integratie. Zoals ik al zei, is dit toch iets meer dan hoe mevrouw Quik het opvatte. Voorwaarde bij dat incidenteel verlof moet wel zijn dat het activiteiten betreft die niet binnen de muren kunnen worden verricht. Dat speelt wel.

Mevrouw Beuving kwam terug op een punt dat zij in eerste termijn heeft genoemd, met betrekking tot het medewerking verlenen aan het afstaan van DNA-materiaal. Het verbaast mij oprecht dat wordt gesproken van oneigenlijke druk. Dat stond ook in het NJB-artikel. Het is voor mij volstrekt logisch dat de gedetineerde die niet aan de wettelijke plicht voldoet, niet het gedrag vertoont dat we willen belonen met de instroom in elektronische detentie. Ik benadruk dat het gaat om een wettelijke plicht. Voldoen aan een DNA-plicht is niet iets vrijblijvends. Als die plicht er niet is, wordt het niet-meewerken ook niet tegengeworpen. Er zijn voorbeelden van mensen voor wie die plicht niet bestaat. Dan zullen wij het uiteraard ook niet tegenwerpen in het kader van de toepassing van elektronische detentie. Ik zal niet zeggen

dat het artikel van Boone en Van Hattum op dat punt een misslag was, maar ik denk wel dat zij een en ander waarschijnlijk niet goed hebben begrepen. De plicht is er, dus dan betreft het een vorm van gedrag die kan meewegen bij het opleggen van elektronische detentie. Als de plicht er niet is, werpen we dat ook niet tegen. Dit moet helder zijn.

Mevrouw Beuving sprak nog over alleen in elektronische detentie werken aan re-integratie. Ik ben hier al op ingegaan. Ik moet nog wel zeggen dat de doelgroep van ED natuurlijk sowieso de huidige penitentiaire doelgroep is. Tussen de gedetineerden die nu in aanmerking komen voor een zeer beperkt beveiligde inrichting (zbbi) — dat zijn nu ongeveer 680 personen — zitten er natuurlijk velen die ook zullen behoren tot de doelgroep. Er zitten echter ook mensen bij die niet tot de doelgroep behoren, omdat zij naar hun gedragingen in de huidige zbbi geen gedrag vertonen dat ook maar enige kans biedt op een succesvolle re-integratie. Dat is dan ook precies de groep die de recidivecijfers omhoog jaagt. Dat is dus lastig.

Mevrouw Beuving vroeg ook hoe we de factoren gaan wegen die betrokken worden bij de selectiebeslissing voor elektronische detentie. Zij wilde weten of iemand die veroordeeld is voor een ernstig strafbaar feit, überhaupt nog in aanmerking kan komen voor deelname aan ED. De selectiecriteria zijn aard, zwaarte en achtergronden van het gepleegde delict — hierbij speelt het feit dat het gaat om een ernstig strafbaar feit dus wel een rol — gedrag van de gedetineerde en gevaar op recidive, belangen van slachtoffers en nabestaanden, en de mate van onzekerheid over de datum van invrijheidstelling. Als het bijvoorbeeld nog niet gaat om onherroepelijk veroordeelde gedetineerden, is de mate van onzekerheid over de datum van invrijheidstelling ook een argument dat kan meewegen. In het algemeen is er in dit wetsvoorstel niet voor gekozen om gedetineerden die een ernstig misdrijf hebben gepleegd, categorisch uit te sluiten van elektronische detentie. Ik denk namelijk dat de samenleving er baat bij kan hebben dat ook langgestraften op een verantwoorde en gecontroleerde wijze kunnen terugkeren in de samenleving. Het kader daarvoor is de voorwaardelijke invrijheidstelling, maar er kunnen heel wel situaties zijn waarbij ook langgestraften, mensen die een ernstig strafbaar feit hebben gepleegd, in aanmerking komen voor elektronische detentie. Het delict weegt natuurlijk wel mee.

Op het punt van de ernstig gestoorden en verslaafden ben ik deels al ingegaan. Mevrouw Beuving maakte zich daarnaast nog zorgen of er dan helemaal niet meer gekeken wordt naar deze mensen. Dit was ook de zorg van een aantal andere leden in tweede termijn. Ernstig gestoorden of verslaafden worden geplaatst in een penitentiair psychiatrisch centrum (ppc) of in een gecontracteerde ggz-instelling. Verder worden gedetineerden die onder de criteria vallen, in een inrichting voor stelselmatige daders (isd) geplaatst. Een zeer groot percentage van de isd'ers kampt met een verslaving, vaak gekoppeld aan nog andere zorgproblematiek. Elke gedetineerde wordt wel gescreend. Op zich zijn ook deze mensen niet uitgesloten van het ED-programma, maar daar zitten wel andersoortige problemen, waardoor het soms extra moeilijk wordt. Hoe sterker de verslavingscomponent, hoe ernstiger het verslavingsgedrag, hoe moeilijker het wordt om die mensen onder ED te hebben. Dat blijkt nu al in de penitentiaire programma's met elektronisch toezicht en dat zal in ED niet anders zijn.

Ik kom zo meteen nog terug op een laatste opmerking van mevrouw Beuving. Ik ga eerst in op de bijdrage van de heer Swagerman. Hij schetste in zijn tweede termijn de vier ankers waarlangs je dit zou moeten aanvliepen. Ik kan mij hier helemaal in vinden. Zijn fractie zal het bij de beoordeling van dit wetsvoorstel in ieder geval daarlangs aanvliepen. Deze vier ankers zijn: de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, minder vrijblijvendheid, de resocialisatie, de terugkeer in de samenleving en de rol van de rechter. Ik kan mij vinden in deze criteria.

Ik heb nog wel een opmerking over de rol van de rechter. Ik blijf benadrukken dat het ook bij de huidige penitentiaire programma's en de huidige verlofregelingen het bestuur is dat gaat over het verlof dat wordt gegeven aan gedetineerden, dat het het bestuur is dat bepaalt of iemand in het weekend naar huis gaat en dat het het bestuur is dat bepaalt of iemand eerder naar huis gaat in een bepaalde verlofcomponent. De rechter gaat hier niet over. Ik miste dit ook in tweede termijn in de bijdrage van een aantal andere leden.

Dit is inderdaad geen principieel of rechtstatelijk argument, maar gewoon het verschil tussen de rol van de rechter en de rol van het bestuur. Ik zeg tegen de heer Engels dat ook bewindspersonen van Veiligheid en Justitie bijzonder hechten aan de rechtstatelijkheid, maar dat weet de heer Engels natuurlijk van mij. Er mag ook niet anders worden verwacht in uw Kamer. Het is natuurlijk niet alleen een prerogatief van D66; het geldt voor de bewindslieden en ik denk voor alle leden in deze Kamer dat zij hechten aan rechtstatelijkheid. Ik denk dat het goed is om dit te zeggen. Je vliegt het echter soms in vanuit een andere gezichtshoek. De een zegt dat het altijd via de rechter moet gebeuren en de ander zegt dat je ook andere waarborgen kunt opnemen, waardoor je het op een andere manier ook heel goed inhoud kunt geven. Ik denk dat we het heel goed kunnen aanvliepen langs het vierluikje dat de heer Swagerman schetste, maar waar ook mevrouw Beuving aandacht voor vroeg.

Ik kom nog even terug op de inbreng in tweede termijn van mevrouw Quik over de gehospitaliseerde mensen. Hebben zij geen mogelijkheden meer? Ik denk dat dit niet het geval is. Ik heb duidelijk aangegeven welke mogelijkheden er in de 43 uur per week in het basisprogramma zijn. Wij hebben ook het ppc-programma en bepaalde zorgprogramma's. Wij hebben ook de isd voor veelplegers, voor mensen met een heel bepaalde zorgbehoefte. Ook daar kunnen gedetineerden hun voorkeur opgeven. Het is dus niet zo dat wij die mensen loslaten en er niks meer mee doen. Wij als kabinet vinden dat wij ook die mensen moeten behandelen. Ook zij kunnen hun voorkeuren opgeven.

De heer Reynaers heeft nog gevraagd naar de kosten en opbrengsten van ED. In de begroting voor 2015 zijn de middelen voor de DJI opgenomen. Er zijn ook middelen beschikbaar voor de reclassering. Wat doen wij van die middelen als dit wetsvoorstel van kracht zou worden? Ik noem screening door ketenpartners, apparatuur en aansluiting, begeleiding door de reclassering en 24/7 controle door de meldkamer van de reclassering. De heer Reynaers vraagt terecht waarin de besparing zit. Die zit in het verschil tussen de kosten van een kale cel bij intramurale detentie en de kosten van deze extramurale modaliteit. In eerste instantie gingen wij uit van €60 per ED. Dat hebben wij op een gegeven moment op moeten plussen, maar het is nog steeds vele malen goedkoper dan de honderden euro's die wij voor een cel moeten uitgeven.

Ik ben blij om van de heer Reynaers te horen dat zijn fractie de rol van de rechter altijd bijzonder belangrijk vindt. Dat heb ik scherp op het netvlies. Ook in toekomstige discussies met de Partij voor de Vrijheid, zowel in dit huis als in de Tweede Kamer, zal ik nog vaak blijven herhalen dat de rol van de rechter in onze rechtsstaat belangrijk is. Daarover gaan wij elkaar de komende tijd nog vaak treffen, denk ik.

Mevrouw Strik meldde dat de balans nadelig uitvalt. Ik voelde dat al een beetje aankomen; het kwam niet helemaal onverwacht. Wij verschillen echt van mening. Ik schaf het recht op arbeid niet af, maar maak het wat beter voor de mensen die er echt zin in hebben. In de gevallen waarin werkmeesters rondlopen met mensen die er helemaal geen zin in hebben, zeggen wij tegen de mensen: blijf dan maar lekker op je cel zitten. Dat is wat hier gebeurt. De goedwillenden krijgen meer mogelijkheden tot arbeid en tegen de kwaadwillenden of de mensen die alleen maar bezig zijn om het de werkmeesters van DJI de hele dag onmogelijk te maken, zeggen wij: blijf maar lekker op je cel; niks "recht op arbeid". Je kunt arbeid krijgen en het ligt allemaal iets genuanceerder, maar ik denk dat wij als kabinet en GroenLinks het op dit punt niet eens zijn.

Mevrouw Strik sprak ook over de resocialisatie-doelstelling. Wij krijgen toch echt meer controle op wat mensen buiten doen. Nu gaan zij naar buiten en moeten wij hopen dat het goed gaat. Straks, als dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt, gaan zij naar buiten en controleren wij of het goed gaat. Ik zie de bijdrage van GroenLinks als een aansporing om de detentiefasering in alle opzichten te verbeteren. Die aanmoediging blijft er voor vanavond in zitten en ben ik niet kwijt.

Ik dank de heer Engels voor zijn afgewogen bijdrage. Hij had het over "een fundamenteel element". Dat is een mooie tekst: niet "principieel", maar "fundamenteel" element. Ik had dat toch wel goed ingeschat. Ik heb uit zijn bijdrage in tweede termijn begrepen dat hij het eigenlijk jammer vond dat ik hem in eerste termijn niet onder de genadelozen had gerubriceerd. Dat doe ik alsnog, want zijn bijdrage in tweede termijn was wel genadeloos over de rechtstatelijkheid en het vermeende gebrek aan rechtsstatelijkheid bij de bewindslieden. Dat gebrek is er niet; de minister en ik hechten ook buitengewoon veel waarde aan de rechtsstatelijkheid. Het zij nogmaals gezegd.

Het spijt mij dat de heer De Lange vindt dat ik onvoldoende aandacht heb besteed aan de bezwaren. Ik denk wel dat ik alle punten uit zijn inbreng ben langsgelopen. Hij zegt dat de detentiefasering een goed instrument is, maar het is naar het oordeel van het kabinet op dit moment niet goed genoeg. De cijfers wijzen ook niet uit dat het zo'n goed instrument is. Ik vind het dus niet zo'n goed instrument. Dan moeten wij het veel beter maken. Die uitdaging zit erin.

Tot slot ga ik in op de bijdrage van de heer Kuiper. Hij zegt dat je de strafsoort gaat veranderen. Daarover hebben wij nou juist de hele avond gedebatteerd. Je verandert niet de vrijheidsbeneming, maar je maakt daarvan vrijheidsbeperking. Het is niet anders dan met het penitentiair programma. Ook daarbij gaan mensen met verlof. Dan zitten zij thuis en niet in de cel. Ik heb de drie bezwaren van de heer Kuiper goed begrepen. De twijfels zijn niet weg. Over de vraag of je hiermee ingrijpt in de grondrechten, verschillen wij echt van mening. Verder zegt de heer Kuiper dat er ongelijkheid ontstaat doordat sommige mensen wel ED krijgen en andere niet. Ja, dat is ook precies wat het kabinet wil. Wij willen

juist onderscheid maken tussen mensen die kansrijk zijn in het beperken van recidive en mensen die vooral in het basisprogramma moeten blijven zitten. Zij moeten wel ondersteuning krijgen, maar zitten in het basisprogramma en voor hen gaan wij geen extra activiteiten ondernemen. Wij willen met dit wetsvoorstel dus ook een beetje onderscheid maken tussen mensen die wel en niet ED krijgen. Er zitten nu geen beperkingen aan de thuisdetentie, maar die komen er inderdaad wel in, want er komt een controlemaatregel.

Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Ik heb één korte vraag. Hoe schat de staatssecretaris het oordeel van de Kamer in?

Staatssecretaris Teeven:

Ik ga ervan uit dat de Kamer nog goed nadenkt voordat zij gaat stemmen. Dat doet zij altijd, is mijn ervaring met de senaat. Ik wacht dat af, want ik kan er niets over zeggen. In ieder geval heb ik de aanmoediging gehoord. Mevrouw Van Bijsterveld heeft mij uitgenodigd om hier nog eens goed over na te denken als dit per ongeluk niet goed mocht uitpakken. Zij heeft mij ook een aantal handvatten gegeven. Ik ben dus nog niet klaar met het werk op dit dossier. Dat kunnen wij vaststellen, hoe het oordeel van uw Kamer ook luidt. Uiteraard zal ik dat altijd respecteren en aanhoren.

Mevrouw Beuving (PvdA):

De staatssecretaris heeft heel consciëntieus een aantal van mijn vragen alsnog beantwoord. Hij heeft mij ook in het vooruitzicht gesteld dat hij zou terugkomen op een laatste opmerking van mij. Ik ben heel benieuwd naar die reactie.

Staatssecretaris Teeven:

Dat klopt. Mevrouw Beuving doelt op de vraag over het plusprogramma, een vraag die mevrouw Quik-Schuijt eigenlijk ook heeft gesteld. Als een gedetineerde binnenkomt, beoordeeld wordt en in een plusprogramma komt bij de DJI, dan bestaat dat uit dezelfde onderdelen als het basisprogramma, maar zijn bepaalde onderdelen minder gericht op motivatie en meer op vaardigheden. Iemand die heel graag wil terugkeren in de samenleving, krijgt terugkeeractiviteiten, onderwijs, standaarden, arbeid en ook gedragsveranderingsinterventies aangeboden. Dat doen wij wel in het plusprogramma, maar niet in het basisprogramma. De activiteiten in het plusprogramma worden ook vaker aangeboden. Dit gebeurt nu al bij mensen die het systeem binnenkomen. Gedetineerden in het plusprogramma kunnen ook hun voorkeur opgeven voor het moment in de week waarop zij bepaalde activiteiten wensen te doen. Daardoor krijgen zij ook meer keuzevrijheid. Ook voor mensen die uiteindelijk niet in aanmerking komen voor elektronische detentie, maar wel de goede wil hebben, wordt hier dus wel degelijk naar gekeken. Het gaat dan niet om de motivatie, die via gemotiveerde bejegening bij iedereen wordt gestimuleerd, maar om het aanleren van vaardigheden. Wij geven de gedetineerden daarbij ook meer keuze. Wij differentiëren dus wel tussen de gedetineerden, ook als zij helemaal niet in aanmerking komen voor elektronische detentie.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

De stemming over dit wetsvoorstel zal volgende week dinsdag plaatsvinden.

De vergadering wordt van 18.58 uur tot 20.04 uur geschorst.