

Vergaderjaar 2013–2014

33 745

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 10 juni 2014

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Ook zij achten een sterker appel op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, diens gedrag en motivatie op zichzelf een goede zaak. Zij hebben nog wel een paar vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden steunen de inzet van de regering om de elektronische detentie zoveel mogelijk te combineren met activiteiten gericht op gedragsverandering en zo bij te dragen aan het voorkomen van recidive. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met enige twijfel kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen aan de regering.

De leden van de **SP**-fractie kunnen ook in deze Kamer weinig waardering voor dit wetsvoorstel opbrengen. De regering heeft opvallend veel woorden nodig om aannemelijk te maken dat het wetsvoorstel niet in hoofdzaak is ingegeven door budgettaire overwegingen. Daar waar in veel

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

wetsvoorstellen het slachtoffer ten tonele wordt gevoerd om de zoveelste wijziging in het Wetboek van Strafrecht of Strafvordering te rechtvaardigen, moet datzelfde slachtoffer nu maar accepteren dat hij een dader, na het uitzitten van de helft van de straftijd, tegen het lijf loopt in de buurtsuper. Een weinig consequent beleid dat onbegrijpelijk zou zijn als de bezuinigingsdoelstelling er niet achter zou zitten.

Deze leden zien elektronisch toezicht als een uitstekend middel om toezicht te houden op de voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling c.q. voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook bij schorsing van de voorlopige hechtenis zou elektronisch toezicht als voorwaarde kunnen worden opgelegd. Daarnaast zouden deze leden zich kunnen vinden in elektronische detentie als hoofdstraf ter vervanging van gevangenisstraffen van zes maanden of korter. Wetenschappelijk onderzoek toont immers aan dat korte gevangenisstraffen weinig effectief zijn wat betreft voorkoming van recidive. Deze onderwerpen zijn echter als zodanig nog geen onderwerp van wetgeving. Sterker nog, de regering overweegt niet om elektronische detentie als hoofdstraf in te voeren. Deze alternatieven hadden naar het oordeel van deze leden meer voor de hand gelegen. De leden van de fractie van de SP merken ook nog op dat dit het zoveelste wetsvoorstel is dat de ingewonnen adviezen negeert. Overweegt de regering om het voorleggen van wetsvoorstellen ter advisering af te schaffen, nu het in de ogen van het kabinet niet veel toevoegt en wel handen vol geld kost?

Deze leden hebben over het huidige voorstel nog een enkele vraag.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van een gecontroleerde terugkeer van gedetineerden in de samenleving en zijn van mening dat het in ieders belang is dat gedetineerden zo goed voorbereid mogelijk terugkeren in de maatschappij. Deze leden zijn echter nog niet overtuigd van de noodzaak om de bestaande wijze van detentiefasering af te schaffen en hebben meerdere vragen betreffende dit wetsvoorstel.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel betreffende de invoering van elektronische detentie en hebben daarover nog vragen.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met belangstelling maar tevens met grote reserves kennisgenomen van het wetsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het herijken door het kabinet van de wijze waarop vrijheidsstraffen worden uitgevoerd, maar dat tevens bedoeld is ter verwezenlijking van een bezuinigingsdoelstelling. Dit lid heeft enkele vragen.

2. De herijking van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen

Met het afschaffen van de detentiefasering verdwijnt een belangrijk middel om resocialisatie te bewerkstelligen, aldus de leden van de **VVD**-fractie. Detentiefasering is een proces waarbij de gedetineerde op basis van motivatie en gedrag in toenemende mate vrijheden kan verdienen met het oog op een succesvolle terugkeer in de samenleving. Hoe zal na introductie van elektronische detentie de begeleiding plaatsvinden naar toepassing van elektronische detentie voor die gedetineerden die daarvoor in eerste instantie nog niet in aanmerking komen.

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen de regering of zij het goed hebben begrepen dat de regering in dit wetsvoorstel elektronische detentie ziet als onderdeel van detentiefasering. De vrijblijvendheid van de bestaande detentiefasering moet volgens de regering komen te vervallen, zo blijkt uit de memorie van toelichting. De elektronische detentie wordt in een nieuw systeem van promoveren en degraderen opgenomen, waarbij wel van gedetineerden eigen inzet wordt verwacht voor een succesvolle terugkeer in de samenleving. Deze leden wensen zo concreet mogelijk van de regering te vernemen wat de verschillen en wat de overeenkomsten zijn tussen de bestaande detentiefasering en de met dit wetsvoorstel beoogde detentiefasering met elektronische detentie.

De leden van de **CDA**-fractie constateren – met de Nederlandse Orde van Advocaten – tot hun spijt dat een samenhangende lange termijnvisie op het stelsel van detentie en resocialisatie ontbreekt. Is de regering voornemens met een integrale visie te komen op de toekomst van het huidige stelsel van detentie en terugkeer in de samenleving?

Het wetsvoorstel dient twee primaire doelen, zo leiden de aan het woord zijnde leden uit de toelichting en de nadere stukken af: een inhoudelijk doel en een bezuinigingsdoel. Inhoudelijk moet het voorstel een bijdrage leveren aan het terugdringen van recidive en daarnaast wordt meer nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde. Graag zouden deze leden van de regering vernemen wat de omvang van de effecten, voortvloeiend uit de voorgestelde regelgeving, is op de terugdringing van recidive. Tot op heden is dit slechts summier gemotiveerd en niet onderbouwd. De regering maakt meermaals melding van het feit dat recidive de laatste jaren is afgenomen (dus zonder elektronische detentie als voorgesteld in dit wetsvoorstel). Kan de regering met enige precisie aangeven om welke misdrijven het hier gaat en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen?

Kan de regering daarnaast nader aanduiden hoe zij een toename van de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde ziet bij de toepassing van elektronische detentie? Immers, zo gaf ook de Afdeling advisering van de Raad van State aan, in het penitentiair programma ligt al sterk de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag om een vorm van extramurale vrijheid te verdienen.

Deze leden constateren voorts dat met dit wetsvoorstel afbreuk wordt gedaan aan het bestaande stelsel van detentiefasering, waarin aandacht wordt besteed aan resocialisatie. De Afdeling advisering merkte op dat de regering niet ingaat op een eventueel gebrek aan effectiviteit van detentiefasering. Kan de regering ingaan op de verschillen in resocialisatie tussen het stelsel van detentiefasering en de voorgestelde elektronische detentie? In het nader rapport gaf de regering aan dat zij er veel waarde hecht aan dat bij het verlenen van externe vrijheden aan gedetineerden meer rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Graag zien de aan het woord zijnde leden dat de regering dit betreft bij de hiervoor gestelde vraag.

De leden van de fractie van de **SP** lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat het voorkomt dat een gedetineerde de gevangenis verlaat zonder identiteitsbewijs, omdat het tijdens detentie niet mogelijk is om aan de verschijningsplicht van de gemeente te voldoen. Zie hier tot welke misstanden de afschaffing van de detentiefasering kan leiden. Is de regering het met de aan het woord zijnde leden eens dat het in het belang van de re-integratie van een gedetineerde is dat in elk geval zijn papieren in orde zijn op het moment dat hij de gevangenis verlaat? Hoe kan een gedetineerde zonder papieren solliciteren en succesvol re-integreren? Alleen het incidenteel verlof blijft overeind; als het in orde maken van papieren daar niet onder valt, wat valt er dan wel onder?

Deze leden willen vaststellen dat afschaffing van de detentiefasering voor hen onbegrijpelijk en onacceptabel is, alle mooie woorden van de regering hierover ten spijt. Alsof een voorbereiding vanuit de gevangenis hetzelfde biedt als de mogelijkheden die detentiefasering bieden. Is de regering het met hen eens dat detentiefasering en elektronische detentie elkaar niet uitsluiten? Moeten deze leden dan concluderen dat het afschaffen van detentiefasering uitsluitend een bezuiniging betreft?

De leden van de **D66**-fractie kunnen zich nog niet aan de indruk onttrekken dat de door de regering gesignaleerde gebreken bij de huidige systematiek van detentiefasering grotendeels verband houden met de uitvoering ervan en niet zozeer met het wettelijk kader van de detentiefasering op zichzelf. Deze leden constateren dat de regering voornamelijk problemen ziet bij de vrijblijvendheid die de huidige detentiefasering kenmerkt, terwijl de effectiviteit van de bestaande detentiefasering om recidive terug te dringen niet in twijfel wordt getrokken. Tevens merken deze leden op dat de regering in 2011 nog wel mogelijkheden zag om een nieuwe invulling te geven aan detentiefasering, onder meer door het koppelen van verloven aan concrete re-integratiedoelen en het verlenen van vrijheden aan gedetineerden wanneer zij die hebben verdiend. Zij vernemen graag van de regering waarom er niet voor is gekozen om binnen de bestaande wettelijke ruimte op een minder vrijblijvende wijze invulling te geven aan de fasering van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen?

In dat verband merken de aan het woord zijnde leden op dat in het huidige penitentiaire programma, net als bij de voorgestelde elektronische detentie, de nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid, het gedrag en de motivatie van de gedetineerde. Desondanks is, zo oordeelt de regering, op vrijblijvende wijze invulling gegeven aan dit programma en worden bestaande voorschriften niet toegepast. Op welke wijze is de regering voornemens te waarborgen dat de vergelijkbare ideeën en voorschriften van elektronische detentie wel tot uitvoering worden gebracht? Deze leden horen graag van de regering welke maatregelen en waarborgen in de systematiek van elektronische detentie worden ingebouwd zodat de uitvoering ervan niet ook tot een automatisme zal verworden.

De leden van de fractie van **GroenLinks** betwijfelen of de wetgever goed heeft nagedacht over de impact van het wetsvoorstel op het individuele niveau. Met de afschaffing van detentiefasering met een penitentiair programma komen veel externe vrijheden te vervallen. Deze leden fractie hebben geen bevredigende onderbouwing gelezen hiervoor. Kan de regering daarom toch een nadere onderbouwing hiervoor geven? Dat uit onderzoek geen duidelijk positief effect is gebleken, lijkt de leden geen goed argument, zeker omdat het tegendeel evenmin uit onderzoek is gebleken. Is de regering van mening dat elektronische detentie is gelijk te stellen met de huidige vormen van externe vrijheden, zoals het penitentiair programma of het re-integratieverlof? Bij deze vrijheden is het juist essentieel dat de gedetineerde went aan het nemen van eigen verantwoordelijkheid en een leven zonder toezicht, terwijl bij elektronische detentie juist controle en toezicht centraal staan.

Waarom stelt de regering niet voor om elektronische detentie in te voeren en toe te passen naast de huidige detentiefasering met een penitentiair programma? In dat geval biedt elektronische detentie een extra instrument in de resocialisatie, maar garandeert de detentiefasering dat iedereen, ook degenen voor wie elektronische detentie niet geschikt is, geleidelijk en onder begeleiding toegroeit naar een verantwoordelijk leven in vrijheid.

In dat opzicht hebben de aan het woord zijnde leden ook zorgen over de invoering van promoveren en degraderen, omdat dit gedetineerden die

het «niet verdienen», wezenlijke resocialisatiemogelijkheden ontnemt zoals arbeid en proefverlof. Wat is er mis met het huidige systeem, waarbij deze instrumenten iedereen toekomen, maar de vrijheid weer beperkt wordt als blijkt dat de gedetineerden het niet aankan? In het voorstel verworden deze resocialisatiemaatregelen tot een beloning voor degenen die hebben bewezen geschikt te zijn voor resocialisatie. Dit miskent dat arbeid, verlof, scholing of gedragsinterventie juist ook zelf instrumenten zijn die mensen geschikt helpen maken voor resocialisatie. Ontneemt de regering zich hiermee niet de mogelijkheden om bij te dragen aan een succesvolle re-integratie? Volgens de Raad voor de Strafrechtstoepassing is uit onderzoek gebleken dat terugval in gedrag in relatie staat tot recidive. In dat geval zou het ontnemen van resocialisatiemaatregelen als onmiddellijke consequentie van de terugval wellicht die terugval naar recidive zelfs kunnen versterken. De staat trekt zich immers dan terug op een cruciaal moment in de detentiefase. En welke mogelijkheden heeft een gedetineerde (nog) om zijn goede gedrag te tonen met de versoeringen van het regime die zijn ingezet?

Het voorstel om al deze activiteiten om te zetten in een belonings- en bestraffingssysteem miskent ook dat deze activiteiten een zelfstandige functie hebben. Zo zijn scholing en passend werk essentiële onderdelen van een zinvolle dagbesteding. Behoren dergelijke activiteiten niet meer een recht te zijn in plaats van een voorrecht? Hoe verhoudt zich dit voorstel met regel 26.5 van de *European Prison Rules* van de Raad van Europa, dat werk en scholing verplicht stelt? En in hoeverre wordt in dit systeem rekening gehouden met gedetineerden die vanwege gebrekkige vermogens of een stoornis niet voor een «beloning» in aanmerking komen?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen zich af of voldoende tegemoet is gekomen aan de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het wetsvoorstel onvoldoende dragend is gemotiveerd. Kan de regering aangeven welk probleem dit wetsvoorstel oplost? Kan de regering inhoudelijk onderbouwen waarom het huidige stelsel niet langer voldoet? Welke alternatieven zijn overwogen en waarom is uiteindelijk voor invoering van elektronische detentie gekozen?

De regering geeft aan dat wetenschappelijke inzichten inzake de sanctietoepassing uitwijzen dat de gecontroleerde terugkeer in de samenleving kan bijdragen aan het voorkomen van recidive, als deze ook kan worden gecombineerd met activiteiten gericht op gedragsverandering. Uit welke onderzoeken of publicaties leidt de regering deze wetenschappelijke inzichten af? Zien deze wetenschappelijke inzichten specifiek op situaties van elektronische detentie? Welke activiteiten gericht op gedragsverandering zullen worden opgezet rond elektronische detentie? Welke vernieuwing van het huidige aanbod van begeleiding is nodig om voldoende resultaten te bereiken in een situatie van elektronische detentie?

3. Elektronische detentie als executiemodaliteit

Kan de regering, zo verzoeken de leden van de **VVD**-fractie, nog eens toelichten hoe zij aankijkt tegen het karakter van elektronische detentie? Het lijkt erop dat de regering elektronische detentie slechts ziet als een bijzondere vorm van tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde vrijheidsstraf. Dat standpunt vormt vervolgens het argument om te zeggen dat de rechter hierbij geen rol heeft. Ziet de regering geen fundamenteel verschil tussen intramurale en extramurale vrijheidsbereping? Het is toch onmiskenbaar zo dat voor iedere gedetineerde verblijf in de eigen woning, ook al zijn daar beperkingen aan verbonden, verreweg verkieslijker is dan verblijf in een penitentiaire inrichting? Hoe denkt de regering dat de rechter vonnis zal wijzen na introductie van

elektronische detentie? Indien thans een vrijheidsstraf wordt opgelegd, zal dat in het vonnis of de uitspraak worden geformuleerd als gevangenisstraf. Blijft dat zo en zo ja, hoe verhoudt zich dat tot het vorenstaande en zo nee, hoe zal de uitspraak dan moeten luiden?

De regering stelt in de memorie van toelichting dat het naleven van de verplichtingen gekoppeld aan elektronische detentie in handen van de veroordeelde zelf is en dat overtreding in beginsel ertoe leidt dat elektronische detentie wordt beëindigd en insluiting in de penitentiaire inrichting zal plaatsvinden. De regering stelt vervolgens dat wel rekening wordt gehouden met de omstandigheden van het geval. Zo zal overmacht niet leiden tot beëindiging van de elektronische detentie. Kan de regering voorbeelden daarvan geven en ingaan op de vraag hoe de bewijslast hier is verdeeld? Dient de veroordeelde te bewijzen dat er sprake was van overmacht? De aan het woord zijnde leden vernemen graag de reactie van de regering op deze vragen.

Bij brief van 26 mei 2014 aan de Kamer heeft de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak zijn eerdere advies aan de regering als volgt samengevat: «Belangrijk uitgangspunt in onze rechtsstaat is dat bevoegdheden tot het nemen van beslissingen die ingrijpen in de grondrechten van burgers aan de onafhankelijke rechter zijn opgedragen. Het opleggen van een vrijheidsstraf moet daartoe worden gerekend. Deze bevoegdheid impliceert dat het ook de rechter is die de exacte modaliteit en omvang bepaalt. Een ander rechtsstatelijk uitgangspunt is dat rechterlijke uitspraken daadwerkelijk en onverkort ten uitvoer worden gelegd zoals door de rechter bepaald. Het is daarnaast ook voor het vertrouwen in de strafrechtspleging van groot belang dat voor veroordeelden, slachtoffers en samenleving voorzienbaar is welke straf in een concreet geval wordt opgelegd en hoe deze ten uitvoer wordt gelegd. Elektronische detentie is daarbij onmiskenbaar een ander soort straf dan een gevangenisstraf.» Op grond van het voorgaande concludeert de Raad «dat de beslissing met betrekking tot de toepassing van elektronische detentie aan de rechter moet worden overgelaten en tijdens een openbare terechtzitting, en daarmee voor de samenleving controleerbaar, aan de orde moet komen. Deze rechtsstatelijke uitgangspunten zouden niet moeten wijken voor de (mogelijk tijdelijke) noodzaak bezuinigingen te realiseren.» De leden van de fractie van de **PvdA** verzoeken de regering om een grondige reactie op deze zienswijze van de Raad voor de rechtspraak.

Onlangs heeft WODC-onderzoeker Nagtegaal in het tijdschrift *Sancties* aangevoerd dat de kennis over de effectiviteit van elektronisch monitoren in de (inter)nationale literatuur beperkt is.² In verband daarmee bepleit deze auteur de (her)invoering van elektronische detentie in Nederland gepaard te laten gaan met effectiviteitsonderzoek en de conclusies uit dergelijk onderzoek mee te nemen bij het tenuitvoerleggen van elektronische detentie. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering hierop te reageren.

De regering stelt dat een belangrijke doelstelling van het voorstel is het bevorderen van resocialisatie. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat er slechts zeer beperkte bewegingsvrijheid is, de nodige controle ook aan huis plaatsvindt en de gestrafte de elektronische detentie ook uitdrukkelijk als straf ervaart. De leden van de **CDA**-fractie willen graag van de regering weten hoe deze stellingnames zich tot elkaar verhouden.

Uit de reacties van de geconsulteerde adviesorganen op dit wetsvoorstel alsmede uit de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer blijkt dat fundamentele kritiek bestaat op het ontbreken van een rechterlijke beslissing ten aanzien van de tenuitvoerlegging van elektronische

² M. Nagtegaal, «Herinvoering van elektronische detentie in Nederland: oude kleren in een nieuw jasje?», *Sancties* 2014/22.

detentie. «Bij de straftoemeting dient te worden voorkomen dat een door de rechter opgelegde straf buiten de rechter om kan worden omgezet in een andere modaliteit», zo valt te lezen in het dienaangaande ingediende amendement.³ De aan het woord zijnde leden vragen de regering nader te onderbouwen wat haar bezwaren zijn tegen de bij voornoemd amendement voorgestelde regeling dat de rechter bij de straftoemeting bepaalt of een gedetineerde reeds in aanmerking kan komen voor vervanging van de opgelegde celstraf door elektronische detentie. Indien de rechter elektronische detentie mogelijk acht, is de beslissing tot feitelijke toepassing van elektronische detentie immers toegewezen aan de Minister van Veiligheid en Justitie conform de regels die daarvoor gelden.

In het wetsvoorstel bepaalt het bestuur de straf. De rechter kan immers geen rekening houden met elektronische detentie omdat door de Dienst Justitiële Inlichtingen bepaald wordt of en zo ja, wanneer iemand met een enkelband vrij komt. Dat is de reden dat de leden van de fractie van de **SP** wel voor elektronische detentie als hoofdstraf ter vervanging van korte vrijheidsstraffen zijn, maar elektronische detentie als executiemodaliteit afwijzen. Naar hun oordeel is dit een breuk met het bestaande stelsel. Is de regering het daarmee eens? En zo ja, hoe denkt de regering over de noodzaak van checks en balances in de democratische rechtsstaat? Hier wordt een bevoegdheid weggehaald bij de rechter en verplaatst naar het bestuur. Een zorgvuldig opgebouwd evenwicht wordt hiermee verstoord. Is daar een voldoende zwaarwegende reden voor?

Kan de regering nader toelichten waarom het overgaan van de verantwoordelijkheid voor de executie van straffen van de openbaar Ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie een verbetering is? Als het openbaar ministerie steken heeft laten vallen, dan zou de oorzaak daarvan kunnen zijn de bezuinigingen en de daardoor ontstane overbelasting. De aan het woord zijnde leden vragen zich af wat de Minister (en zijn ambtenaren) zo geschikt maakt om de executie ter hand te nemen en wat het openbaar ministerie daarvoor minder geschikt maakt?

De rol en taken van de ketenpartners van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn nog onderwerp van overleg en van een impactanalyse. Ook hier weer een slordige manier van wetgeven: is de regering het met deze leden eens dat deze impactanalyse voorafgaand aan het indienen van het wetsvoorstel had moeten gebeuren?

Deelt de regering de mening van de leden van de **GroenLinks**-fractie dat elektronische detentie vooral een optie is, indien het ook in het belang van de veroordeelde is om terug te keren naar zijn oude thuissituatie? Als dat niet het geval is, kan elektronische detentie immers juist het risico van terugval vergroten. Op welke wijze wordt dit aspect betrokken bij de afweging om al dan niet over te gaan op elektronische detentie? Gaat hier een uitgebreid onderzoek aan vooraf en zo ja, door wie?

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming noemt de voorgestelde maximumduur van elektronische detentie een «sprong in het duister», omdat de pilots in ons land nooit langer dan vier maanden hebben gedraaid. Van vier naar twaalf maanden is inderdaad een forse stap, waarin allerlei psychologische en maatschappelijke processen tijdens de tenuitvoerlegging tot heel andere effecten kunnen leiden. Hoe is de regering tot deze maximumduur gekomen? Welke ervaringen zijn hiermee in het buitenland opgedaan? En bestonden deze ook uit een «kale» tenuitvoerlegging, of ging deze met een groter aanbod gepaard? Is de regering bereid het advies van de Raad op te volgen om te starten met een maximale duur van een half jaar?

³ *Kamerstukken II 2013–2014, 33 745, nr. 17, p. 2.*

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zijn van mening dat de beslissing over het omzetten van een deel van de straf naar elektronische detentie door de rechter genomen zou moeten worden. De regering heeft aangegeven daar niets in te zien. Waarom niet? Waarom acht de regering het wenselijk om elektronische detentie als executiemodaliteit in te voeren?

Wat is het voordeel van een lange aaneengesloten periode elektronische detentie in vergelijking met de huidige, meer gefaseerde, aanpak van resocialisatie?

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt de regering te willen reageren op de argumenten die de Raad voor de rechtspraak puntsgewijs heeft samengevat ter ondersteuning van de stelling dat de beslissing met betrekking tot de toepassing van elektronische detentie aan de rechter moet worden overgelaten en tijdens een openbare terechtzitting, en daarmee voor de samenleving controleerbaar, aan de orde moet komen. De Raad formuleert kort de volgende staatsrechtelijke uitgangspunten:

- Belangrijk punt in onze rechtsstaat is dat bevoegdheden tot het nemen van beslissingen die ingrijpen in de grondrechten burgers aan de onafhankelijke rechter zijn opgedragen. Het opleggen van een vrijheidsstraf moet daartoe worden gerekend. Deze bevoegdheid impliceert dat het ook de rechter is die de exacte modaliteit en omvang bepaalt.
- Een ander rechtsstatelijk uitgangspunt is dat rechterlijke uitspraken daadwerkelijk en onverkort ten uitvoer worden gelegd zoals door de rechter bepaald.
- Het is daarnaast ook voor het vertrouwen in de strafrechtspleging van groot belang dat voor veroordeelden, slachtoffers en samenleving voorzienbaar is welke straf in een concreet geval wordt opgelegd en hoe deze ten uitvoer wordt gelegd. Elektronische detentie is daarbij onmiskenbaar een ander soort straf dan een gevangenisstraf.

Dit lid zou gaarne het commentaar van de regering op elk van de drie stellingen van de Raad voor de rechtspraak vernemen.

Elektronische detentie als executiemodaliteit voorafgaand aan de (voorwaardelijke) invrijheidsstelling

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag van de regering haar visie op de verhouding tussen de elektronische detentie en de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Begrijpen deze leden het goed dat thans iemand die een gevangenisstraf van 15 jaar uitzit, na 10 jaar in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidsstelling, en dat wanneer onderhavig wetsvoorstel tot wet verwordt, zo iemand dus na 9 jaar in aanmerking kan komen voor elektronische detentie? Hoe verhoudt de nu voorgestelde regeling zich met de Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (*Stb.* 2011, 6545)?

De leden van de fractie van de **SP** constateren dat elektronische detentie ook wordt voorgesteld in geval van voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste instantie. De gronden voor voorlopige hechtenis bevatten, kort gezegd, de elementen vluchtgevaar, gevaar voor recidive of, vanwege de ernst van het feit, maatschappelijke onrust. Aan deze drie basiselementen van voorlopige hechtenis wordt door elektronische detentie niet tegemoet gekomen: met een enkelband kan men recidiveren, vluchten is niet uitgesloten en aan het vóórkomen van maatschappelijke onrust draagt elektronische detentie niet bij. De vraag van deze leden is of de regering nog wel gelooft in het ernstig nemen van de gronden voor voorlopige hechtenis. Het toepassen van elektronische detentie in geval van een

niet-onherroepelijke veroordeling lijkt uit te gaan van voorlopige hechtenis als voorschot op de door de rechter op te leggen straf. De doctrine verbiedt anticipatie op een op te leggen straf echter nadrukkelijk. Graag de reactie van de regering.

Een punt waar vragen over zijn gerezen bij de leden van de **D66**-fractie, betreft de toepassing van elektronische detentie in relatie tot de voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze leden lezen dat een gedetineerde in aanmerking komt voor deelname aan elektronische detentie nadat hij de helft van de straf heeft uitgezeten. Voorwaardelijke invrijheidstelling houdt in dat een veroordeelde onder voorwaarden vervroegd wordt vrijgelaten nadat twee derde van de straf is uitgezeten. Hoewel deze leden begrijpen dat elektronische detentie en voorwaardelijke invrijheidstelling verschillende juridische instrumenten zijn met hun eigen afwegingskaders, kan de toepassing van deze instrumenten er in de praktijk toe leiden dat gedetineerden een relatief groot deel van hun vrijheidsstraf extramuraal doorbrengen. De leden van de **D66**-fractie vernemen graag van de regering welke gedachte ten grondslag heeft gelegen aan de beslissing dat de helft van de vrijheidsstraf ondergaan dient te zijn als voorwaarde voor het in aanmerking komen voor elektronische detentie? Heeft de regering overwogen om de periode van elektronische detentie en die van voorwaardelijke invrijheidstelling samen te laten vallen en zo nee, waarom niet? Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting van de regering op dit punt.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merken op dat het wetsvoorstel regelt dat voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden uitgesteld of achterwege kan blijven, indien de veroordeelde onvoldoende heeft doen blijken van zijn geschiktheid tot terugkeer in de samenleving. Dit voorstel heeft tot gevolg dat degenen met de minste geschiktheid tot terugkeer, pas aan het eind van hun vrijheidsstraf op straat komen te staan, zonder dat ze onder toezicht hebben geleerd om te gaan met vrijheden. Komt dit voorstel ook voort uit de gedachte dat deze gedetineerden hun voorwaardelijke invrijheidsstelling niet «verdiend» hebben? En vergroot de staat hiermee niet het risico dat het misgaat met deze plotselinge overgang van detentie naar volledige vrijheid? De voorwaardelijke invrijheidsstelling is juist in de plaats gekomen van de vervroegde invrijheidsstelling om de staat instrumenten te bieden om via het opleggen van voorwaarden het gedrag van de veroordeelde gunstig te beïnvloeden. Nu ontnemt de staat zich deze mogelijkheden bij de groep die hier behoefte aan heeft. Geloof de regering eigenlijk wel in de positieve werking van de voorwaardelijke invrijheidsstelling? In de Tweede Kamer is motie-Kooiman⁴ aangenomen die opdraagt om het re-integratieverlof vanuit intramurale detentie niet te laten vervallen. Kan de regering inzicht bieden in de wijze waarop ze deze motie zal uitvoeren? Betekent dit ook dat het proefverlof niet langer alleen openstaat voor degenen die het hebben «verdiend»?

Het lid van de **SGP**-fractie onderkent een aantal positieve kanten aan het wetsvoorstel voor zover het bijdraagt aan een gecontroleerde terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Hij heeft echter aanzienlijke moeite met het onderdeel dat het mogelijk wil maken dat elektronische detentie kan worden toegepast voordat de voorwaardelijke invrijheidstelling beslag heeft gekregen. Dit lid realiseert zich dat met het toepassen van elektronische detentie vanaf het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling geen bezuiniging wordt gerealiseerd en integendeel eerder geld zal kosten. Daarmee verklaart dit lid zich echter niet tot een principiële tegenstander van elektronische detentie, echter wel wanneer invoering daarvan reeds mogelijk zou worden gemaakt wanneer nog maar de helft

⁴ *Kamerstukken II 2013–2014, 33 745, nr. 27.*

van de (langdurige) gevangenisstraf is ondergaan. Daarom vraagt hij of de regering niet de voorkeur zou geven aan het combineren van de eerste fase van de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling met een periode van elektronische detentie, waarin ruimte is voor zinvolle dagbesteding.

Wie kan deelnemen aan elektronische detentie?

In een algemene maatregel van bestuur, de Penitentiaire maatregel, zullen nadere criteria worden geformuleerd voor deelname aan elektronische detentie (sommige categorieën gedetineerden zullen zelfs worden uitgesloten). Kan de regering uitleggen, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, waarom zij ervoor heeft gekozen dit niet (deels) in de wet te regelen?

De leden van de fractie van het **CDA** vragen de regering om aan te geven wat de positie is van buitenlandse gedetineerden (gedetineerden zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland). Kunnen zij per definitie niet in aanmerking komen voor toepassing van elektronische detentie? Ten aanzien van de criteria om in aanmerking te komen voor elektronische detentie geeft de regering onder andere aan dat eventuele meerderjarige huisgenoten op het verblijfadres van de veroordeelde schriftelijk met de elektronische detentie dienen in te stemmen. Kan de regering aangeven wat de positie van mogelijk aanwezige minderjarige huisgenoten is? Hoe worden de belangen van (kwetsbare) kinderen in dit verband meegewogen? De aan het woord zijnde leden vernemen graag de reactie van de regering.

De ambtenaren van de DJI selecteren de veroordeelden die geschikt zijn voor elektronische detentie. Zij moeten het daarbij doen met een subjectief criterium: goed gedrag. De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag en omschrijving van «goed gedrag». Dat iemand zich goed gedraagt in de gevangenis, wil nog niet zeggen dat hij ook in staat is om datzelfde, sociaal wenselijke, gedrag buiten de muren te laten zien. De leden van de **SP**-fractie vragen de regering om uit te leggen wat de ambtenaren van de DJI geschikt maakt om die selectie uit te voeren? De regering heeft het over vakmanschap en professionaliteit. Wat is hun opleiding, wat is hun werkervaring, kunnen zij psychologisch of psychiatrisch advies inwinnen en zo ja, bij wie, en wat zijn daarvan de verwachte kosten? Zo nee, dan zullen zij het moeten doen met het advies van de reclassering. Worden het advies en de beslissing gebaseerd op «stukken», op informatie van de directeur of van de groepsleiding/inrichtingswerker, of kent de ambtenaar de betrokkene persoonlijk? Hoe kan gelijke behandeling van gelijke gevallen worden bevorderd? Rechtbanken scheppen toegankelijke jurisprudentie; hoe zal de DJI voorkomen dat er sprake zal zijn van willekeur? De meest kwetsbare mensen zullen veelal niet in aanmerking komen voor elektronische dienstverlening. Zij worden als het ware *cold turkey* de samenleving ingestuurd, terwijl juist zij behoefte aan en recht hebben op extra zorg. Is de regering dat met deze zijnde leden eens? Is de regering voorts niet bang voor veel beroepen bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming? Deze leden willen voorts van de regering weten of de algemene maatregel van bestuur inhoudende nadere criteria voor deelname aan elektronische detentie inmiddels gereed is. Als dat het geval is, ontvangen zij die graag.

De leden van de fractie van **D66** achten het van groot belang dat een gedetineerde die is geselecteerd voor deelname aan elektronische detentie, zo goed mogelijk voorbereid terugkeert in de maatschappij, des te meer wanneer gedetineerden op de helft van hun vrijheidsstraf weer plaatsnemen in de samenleving. Zij zijn echter van mening dat dit ook het

geval dient te zijn bij gedetineerden die niet worden geselecteerd voor elektronische detentie. De regering merkt op dat er strenge eisen gelden bij de toepassing van elektronische detentie, maar dat er ook in het basisprogramma ruimte bestaat voor gedetineerden die niet in aanmerking komen voor elektronische detentie om aan hun re-integratie te werken. Kan de regering toelichten of en zo ja, waarom hij verwacht dat minstens eenzelfde aantal gedetineerden dat thans in aanmerking komt voor een penitentiaal programma, straks wordt geselecteerd voor deelname aan elektronische detentie? Deze leden ontvangen graag een verdere uitleg van de regering omtrent de begeleiding van gedetineerden in de basisprogramma's: kan de regering verzekeren dat ook deze programma's adequate mogelijkheden bieden voor gedragsverandering van gedetineerden en voldoende impulsen bevatten voor hun resocialisatie?

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn voorstander van een gedifferentieerd detentiestelsel waarin iedereen gelijke kansen heeft op resocialisatie. Het voorgestelde stelsel voldoet niet aan dit uitgangspunt, omdat hiermee niet alleen elektronische detentie structureel wordt ingevoerd, maar tevens de detentiefasering (met een penitentiaal programma) wordt afgeschaft. Elektronische detentie wordt hierdoor de enige maatregel waarbij veroordeelden of verdachten in hun eigen sociale omgeving kunnen verblijven. Tegelijkertijd echter sluit dit wetsvoorstel bij voorbaat al veel (grote) groepen gedetineerden uit: mensen met een grote psychosociale of psychiatrische stoornis, ernstig verslaafden, mensen die een «grote maatschappelijke onrust» hebben veroorzaakt en vreemdelingen en dak- en thuislozen zonder vast thuisadres. Met name degenen met een stoornis, een verslaving of degenen zonder vast thuisadres vormen kwetsbare groepen onder de gedetineerden. Met het afschaffen van de detentiefasering is het de vraag welke alternatieven hen rest voor een geleidelijke re-integratie in de samenleving. Zonder alternatief komen zij immers vrij zonder enige vorm van voorbereiding. Op deze wijze heeft het wetsvoorstel het paradoxale effect dat degenen die waarschijnlijk het meest behoefte hebben aan een begeleide voorbereiding op terugkeer in de maatschappij, het minst hiervoor in aanmerking komen. Kan de regering hier nader op ingaan?

Deze leden verzoeken de regering voorts om aan te geven aan de hand van welke criteria zal worden bepaald of gedetineerden elektronische detentie krijgen opgelegd. De regering heeft de motie-Schouw⁵ ontraden die uitsprak dat de bezuinigingen bij een dergelijke beslissing niet leidend mogen zijn. Betekent dit dat de bezuinigingen een rol spelen bij de toepassing? Zo ja, op welke wijze zal dit belang worden afgewogen tegen andere belangen?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de regering om nader toe te lichten op welke plaatsen elektronische detentie mag plaatsvinden. Wanneer is sprake van een «aanvaardbaar» verblijfadres? Is elektronische detentie in alle gevallen van de baan als huisgenoten daartegen bezwaar maken, of heeft de DJI ook ruimte om andere plaatsen te zoeken waar elektronische detentie kan plaatsvinden? Moet de gedetineerde hieraan meewerken? Kan een huisgenoot op elk moment zijn/haar medewerking aan de elektronische detentie intrekken en welke gevolgen heeft dit?

⁵ *Kamerstukken II 2013–2014, 33 745, nr. 21.*

De regering stelt dat geen sprake zal zijn van «kale» ED. Altijd wordt verzekerd dat er sprake is van een zinvolle dagbesteding. Indien geen passende arbeid beschikbaar is en door de gemeente geen re-integratie kan worden aangeboden, zal door de DJI voor een zinvolle dagbesteding worden gezorgd. De leden van de fractie van de **VVD** vragen de regering om aan te geven waaraan zij in dat verband denkt. Is er daarbij nog een keuzemogelijkheid voor betrokkene?

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn geen tegenstander van elektronische detentie, integendeel: in een aantal situaties is dit te prefereren boven vrijheidsontneming, omdat het de veroordeelde of verdachte de kans geeft onderdeel te blijven uitmaken van zijn of haar omgeving waarnaar hij of zij ook zal terugkeren. Essentiële voorwaarde is echter dat de elektronische detentie gepaard gaat met tal van trajecten zoals behandeling of begeleiding, huisvesting, sociale contacten, en arbeid of arbeidstoeleiding. Acht de regering deze instrumenten ook een essentiële voorwaarde om via de elektronische detentie succesvol te resocialiseren? Het huidige wetsvoorstel echter lijkt meer te zijn ingegeven door bezuinigingsdoelstellingen dan door resocialisatiedoelstellingen. In hoeverre biedt de regering nog de garantie van alle benodigde begeleidende maatregelen? Kan zij waarborgen dat het beleid niet zodanig versoberd raakt, dat het risico bestaat van de «kale» elektronische detentie? Vooruitlopend op het mogelijke effect van elektronische detentie gaat de regering alvast over tot het sluiten van een aantal penitentiaire inrichtingen. Welk scenario heeft de regering voor ogen indien de elektronische detentie niet zo succesvol blijkt, bijvoorbeeld omdat het niet leidt tot vermindering van recidive, of omdat het in veel gevallen halverwege moet worden afgebroken of omdat blijkt dat veel groepen gedetineerden er niet voor in aanmerking komen?

Het gebruik van alcohol en drugs tijdens elektronische detentie

De leden van de fractie van het **CDA** vragen de regering naar de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling. In de memorie van toelichting is te lezen dat een deelnemer aan elektronische detentie in beginsel niet zal worden toegestaan alcohol en/of drugs te gebruiken. Door middel van urinecontroles kan op drank- en drugsgebruik worden gecontroleerd. Deze leden vragen de regering wie hierop toezicht houdt wanneer sprake is van elektronische detentie, hoe veelvuldig dit geschiedt, welke marges van «coulance» er zijn en wie dat bepaalt, wat de consequenties van niet-naleving zijn en welke uitvoeringskosten daarmee gemoeid zijn.

4. Het toezicht op de deelnemer aan elektronische detentie

Naast elektronisch toezicht zal ook door middel van huisbezoeken op onverwachte momenten gecontroleerd worden of de veroordeelde zich houdt aan de regels van de elektronische detentie. Toegang tot de woning geschiedt steeds met toestemming van de bewoner. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom het in dit verband noodzakelijk is dat wordt binnengetreden. Is enkel controle of de veroordeelde thuis niet voldoende?

De leden van de fractie van **D66** hebben vragen aangaande de ketenpartners van de DJI, en dan met name betreffende de samenwerking tussen de verscheidene partijen. Naast de DJI zijn de reclassering, het openbaar ministerie, de politie en gemeenten betrokken bij de uitvoering van elektronische detentie en het toezicht op de deelnemers. Deze leden

menen dat de communicatie tussen de partners onderling van essentieel belang zal zijn bij het toezicht op de gedetineerden, in gevallen van verdenkingen van strafbare feiten en bij opsporing van deelnemers die zich hebben onttrokken aan elektronische controle. Het is immers van groot belang dat, bijvoorbeeld, de uitvallers of gedetineerden die zich niet aan de voorwaarden en afspraken houden, tijdig worden gesignaleerd. Deelt de regering de visie dat samenwerking en communicatie tussen de ketenpartners een cruciale rol zullen spelen inzake de uiteindelijke effectiviteit van elektronische detentie en derhalve van groot belang zijn met het oog op beperking van recidive? Op welke manier gaat de regering zorgdragen voor optimale communicatie tussen alle partijen en daarmee voor effectief toezicht op de deelnemers aan elektronische detentie? Graag ontvangen deze leden op dit punt een nadere toelichting van de regering.

5. Gevolgen voor de capaciteit en financiën

De regering stelt dat, aangezien de dagprijs van elektronische detentie substantieel lager is dan de dagprijs van intramurale capaciteit, met de introductie van elektronische detentie bezuinigingen worden gerealiseerd. De leden van de **VVD**-fractie verzoeken de regering dat nog eens nader toe te lichten. Kan de regering in het bijzonder aangeven waarop de verwachting is gebaseerd dat ongeveer 800 plaatsen voor elektronische detentie kunnen worden gerealiseerd vanaf het jaar 2015? Kan de regering voorts toelichten hoe het daarbij genoemde bedrag van 16 miljoen euro op jaarbasis zich verhoudt tot het bedrag van 6 miljoen euro als besparing zoals genoemd in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 1 april 2014⁶.

Met de introductie van elektronische detentie zal, zo stelt de regering, ook een lichte stijging van de kosten plaatsvinden, waarbij wordt bedoeld op de inzet van elektronische controlemiddelen. Het is echter ook onderkend dat zowel uitkeringslasten alsmede de operationele kosten van de reclassering zullen stijgen. Kan de regering, ook al is het indicatief, een raming van de hiermee gepaard gaande kosten geven? Kan zij hierbij ook in ruimer verband de consequenties voor de reclassering betrekken? Deze organisatie heeft maar één toezichtkader en moet in geval van toepassing van elektronische detentie dit voorzien van toezicht naast haar gewone toezicht, terwijl zij ook nog eens een bezuinigingsopdracht heeft.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben een vraag over de te verwachten opbrengsten van onderhavig wetsvoorstel. De regering geeft aan dat een besparing van ongeveer 16 miljoen euro per jaar gerealiseerd moet worden. Dit bedrag is gebaseerd op de verschillen in dagprijs tussen reguliere intramurale sanctiecapaciteit en de gemiddelde dagprijs voor een elektronische detentieplaats. Graag ontvangen deze leden van de regering een nadere onderbouwing van deze raming. Zien zij het goed dat ter zake de uitwerking en toepassing van objectieve criteria om een gedetineerde in aanmerking te laten komen voor elektronische detentie in het bijzonder relevant zijn? Zij verzoeken de regering dit aspect dan ook in de beantwoording van de gestelde vraag te betrekken.

Naast de besparingen op gevangenskosten staan de nodige uitgaven aan de kant van hulpverleners, toezichthouders en gemeenten. Op meerdere plaatsen in de schriftelijke stukken heeft de regering van deze overheidsinspanningen melding gemaakt. Kan zij voorts een inschatting geven van de kosten voor apparatuur/technische voorzieningen die noodzakelijk zijn voor elektronische detentie? Kan de regering een onderbouwd overzicht geven niet alleen van de geraamde besparingen, maar ook van de daar tegenoverstaande extra te maken kosten? Wanneer deze laatste cijfers

⁶ Kamerstukken I 2013–2014, 33 750, U.

moelijk te geven zouden zijn, waarop baseert de regering dan een besparing van 16 miljoen euro? De leden van de CDA-fractie vragen dit, omdat zij op uiteenlopende plaatsen in de schriftelijke stukken wel uitspraken heeft gezien van de regering omtrent kosten en besparingen, maar niet een systematische overzicht over het geheel hebben gevonden en de genoemde bedragen bovendien niet helder onderbouwd waren. Enige tijd geleden hebben deze leden zich gebogen over het voorstel van implementatiewet van het kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnisen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PbEU L 327) (32 885), waarbij, kort gezegd, gedetineerden binnen de EU in eigen land hun straf kunnen uitzitten. De jaarlijkse kosten hiervoor zijn beraamd op 40 miljoen euro voor Nederland, vooral omdat verwacht werd dat Nederlandse gedetineerden binnen de EU daarvan gebruik zouden willen maken, terwijl, als de leden van de CDA-fractie dit goed zien, de regeling een mogelijkheid bood voor gedetineerden maar geen wederkerige verplichting inhield. Hoe ziet de regering de evenredigheid in termen van kosten van deze laatste maatregel die een veelvoud is van de te behalen bezuinigingen met de voorgestelde maatregel, in relatie tot de ingrijpendheid van de laatste maatregel voor het stelsel van tenuitvoerlegging van sancties?

Aan de hand van een nadere verkenning van de verwachte samenstelling van de doelgroep zal een nadere kostenraming worden gemaakt. De vraag van de leden van de **SP**-fractie is of dit niet voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel had moeten gebeuren. Indien de uitkomst zou zijn dat het wetsvoorstel nauwelijks enige besparing oplevert, had het voorstel beter niet ingediend kunnen worden, nu immers verwachte besparingen de voornaamste reden van het voorstel zijn. In dit verband vragen deze leden waarop de regering de verwachting baseert dat het een gedetineerde zal lukken om vanuit de gevangenis een baan te bemachtigen. Is dat niet wishfull thinking? Met de Participatiewet in aantocht (33 161), zullen bedrijven hun handen al vol hebben aan minder geschikte arbeidskrachten of aan mensen die veel begeleiding behoeven. Zij zullen wellicht niet zitten te wachten op iemand die zo juist uit de gevangenis komt? Graag een reflectie op dit onderwerp. In dit verband zou, naast de samenstelling van de doelgroep, ook aandacht voor de door de politie gesignaleerde problemen bij de handhaving op zijn plaats zijn, nu de handhaving extra geld gaat kosten.

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat een deel van de besparingen wordt gerealiseerd door afgestraften met elektronische dienstverlening de verantwoordelijkheid van de gemeente te maken. Gemeenten worden hiervoor niet gecompenseerd. Hoe moeten gemeenten dit opvangen, op een moment dat de jeugdzorg met een forse bezuiniging tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten gaat behoren en de wijziging van de WMO (33 841) eraan zit te komen?

De leden van de fractie van **D66** lezen dat de dagprijs van elektronische detentie, te weten € 111,50 per dag, substantieel lager is dan de dagprijs van intramurale capaciteit. Kan de regering toelichten hoe dit bedrag van € 111,50 tot stand is gekomen? Tevens is opgemerkt dat in deze kostprijs rekening is gehouden met kosten voor toezicht en controle, maar dat over de precieze inrichting van toezicht en controle nog besluitvorming plaats dient te vinden, hetgeen ook geldt voor andere onderdelen van elektronische detentie. Ook begrijpen deze leden dat de invoering van elektronische detentie een lichte stijging van de kosten zal laten zien ten opzichte van de voormalige penitentiaire programma's, vanwege (onder andere) de elektronische controlemiddelen die gedurende de gehele looptijd van

de detentie zullen worden ingezet. Kan de regering verhelderen welke kosten voor toezicht en controle in de dagprijs van elektronische detentie zijn verdisconteerd? In hoeverre is de verwachte kostprijs van elektronische detentie volledig, met het oog op de vele besluiten die nog genomen gaan worden? Is er bovendien al zicht op een nadere kostenraming in verband met de aangekondigde verdere verkenning van de verwachte samenstelling van de doelgroepen? Graag vragen deze leden een verduidelijking van de regering.

6. Tot slot

Graag ontvangen de leden van de **SP**-fractie een reflectie op de regelmatige verwijzing naar het regeerakkoord in antwoord op vragen vanuit het parlement. Welke rechtskracht heeft, volgens de regering, een regeerakkoord? Is het meer dan een memorandum of understanding? Volgens deze leden bindt het regeerakkoord misschien de coalitie, hoewel ook dat nog maar de vraag is in staatsrechtelijke zin, maar de andere partijen en zeker de Eerste Kamer heeft daar niets mee te maken. Het regeerakkoord kan dan ook niet worden gebruikt om vragen vanuit het parlement te beantwoorden. Is de regering het daarmee eens?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren