

Vergaderjaar 2002–2003

**28 420**

## **Wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met het penitentiair programma en het elektronisch toezicht**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 18 september 2002

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. In de kern gaat het om twee wijzigingen, de wettelijke verankering van het elektronisch toezicht en de verruiming van de criteria voor deelname aan een penitentiair programma. De leden van de CDA-fractie zijn verheugd over de voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel. Zij hebben terzake nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiare beginselenwet. Twee wijzigingen worden voorgesteld. Een verruiming van de criteria voor deelname aan een penitentiair programma en het wettelijk vastleggen van het elektronisch toezicht. Winstpunt van de voorgestelde wijziging van de deelnamecriteria is de mogelijkheid om meer maatwerk te leveren bij het opleggen van sanctiemodaliteiten. En meer mogelijkheid tot maatwerk betekent meer mogelijkheid voor de aanpak van recidive onder veelplegers. Door de verlaging van de grens van één jaar naar een half jaar kunnen meer recidiverende veelplegers in aanmerking komen voor deelname aan een penitentiair programma. Dit geldt temeer voor overlast veroorzakende veelplegers nu voor het type delicten dat zij plegen dikwijls een straf korter dan één jaar wordt opgelegd. Een ander winstpunt van het voorliggende voorstel is het in stand houden van de mogelijkheid tot combinatie van een korte vrijheidsstraf en een taakstraf. Weliswaar wordt hierdoor de beoogde helderheid van het sanctiestelsel niet ten volle bereikt, maar daar staat tegenover dat de gewenste mogelijkheid tot het leveren van maatwerk juist hierdoor wordt verruimd.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel waarin voorzien wordt in een

<sup>1</sup> Samenstelling:

Van de Camp (CDA), K.G. de Vries (PvdA), Dittich (D66), fng. voorzitter Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), De Grave (VVD), Hofstra (VVD), Adelmund (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Cörüz (CDA), Janssen van Raaij (LPF), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA) en Varela (LPF).

Plv. leden: Van Fessem (CDA), Arib (PvdA), Th. C. de Graaf (D66), Azough (GroenLinks), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van der Staaij (SGP), Terpstra (VVD), Te Veldhuis (VVD), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Lazrak (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Ormel (CDA), Jager (CDA), Wiersma (LPF), Jense (LN), Van Heemst (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Van As (LPF), Zeroual (LPF), Joldersma (CDA) en Eerdmans (LPF).

regeling van het elektronisch toezicht en de deelname aan penitentiaire programma's voor veroordeelden tot een vrijheidsbenemende straf korter dan één jaar. Deze leden hechten, zoals bekend, sterk aan goed functionerende penitentiaire programma's. Deze programma's dienen invulling te geven aan het aloude resocialisatie-ideaal dat aan de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen ten grondslag ligt. Deze leden benadrukken het belang van penitentiaire programma's voor een geslaagde terugkeer van afgestraften in de samenleving.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de in het verleden uitgevoerde studies naar elektronisch toezicht. Zij onderschrijven de achter elektronisch toezicht liggende gedachte dat vrijheidsstraffen óók een belangrijke stimulans tot recidive kunnen zijn. Elektronisch toezicht komt daaraan in zekere zin tegemoet.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat resocialisatie en reïntegratie van veroordeelden een positief effect op de samenleving als zodanig heeft.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft het elektronisch toezicht in de wet te verankeren en de grens voor deelname aan een penitentiaal programma terug te brengen van een vrijheidsstraf van een jaar naar zes maanden. Deze leden hebben over het voorstel nog enige vragen en opmerkingen.

Is de regering met de leden van de fractie van D66 van mening dat ook een veroordeelde inzake een geweldsmisdrijf in beginsel in aanmerking moet kunnen komen voor een penitentiaal programma en elektronisch toezicht? Is niet bij het opleggen van elke straf- of executiemodaliteit steeds het, door de regering aangehaalde en door organisaties als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten ondersteunde, beginsel dat de rechter bij de sanctieoplegging maatwerk moet kunnen leveren, van belang? Geldt dit beginsel niet ook bij veroordelingen voor geweldsmisdrijven, zowel bij het opleggen van een penitentiaal programma en elektronisch toezicht als bij het opleggen van een andere sanctie of executiemodaliteit?

### **Elektronisch toezicht**

De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen over het elektronisch toezicht. Zo vragen zij met welke regelmaat willekeurig gecontroleerd wordt of de gedetineerde zich aan de gestelde voorwaarden houdt en wat de reactietijd is van de reclassering die zich met het toezicht bezighoudt bij het overtreden van de voorwaarden. De leden van de CDA-fractie waren enigszins verbaasd over de passage in de memorie van toelichting dat vooral personen, van wie twijfelachtig is of zij zich aan de voorwaarden van een penitentiaal programma zullen houden onder elektronisch toezicht komen te staan. Is het niet zo dat iedere deelnemer onder elektronisch toezicht komt te staan? De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat dit wel het geval is. Het is volgens hen beter om een objectief criterium, te weten deelname aan een penitentiaal programma, te hanteren dan een subjectief criterium, te weten twijfels over het nakomen van de voorwaarden.

Het bieden van maatwerk bij de strafoplegging is volgens de leden van de VVD-fractie op zichzelf onvoldoende om een effectieve resocialisatie te bewerkstelligen. Daar is meer voor nodig, zoals bijvoorbeeld een consequente reactie op overtredingen van de voorwaarden die zijn verbonden aan het penitentiaal programma en het elektronisch toezicht. Deze leden vragen in dit verband het volgende. Ongeoorloofde afwezigheid bij het elektronisch toezicht wordt onverwijld doorgegeven aan reclassering. De

reclassering neemt contact op met de veroordeelde om na te gaan wat de reden voor de alarmmelding is, aldus de memorie van toelichting. Kan vervolgens de reclasseringsfunctionaris zelfstandig besluiten welke reactie moet volgen op de geconstateerde afwezigheid? Welke zekerheid bestaat dat op een geconstateerde ongeoorloofde afwezigheid ook daadwerkelijk een sanctie volgt?

Er is geen voornemen om meer permanente vormen van het volgen van veroordeelden in te zetten. Inderdaad verhoudt dit zich moeilijk met het uitgangspunt dat elektronisch toezicht alleen wordt toegepast in de laatste fase van de detentie. Maar is het niet juist zo dat dergelijke vormen van elektronisch toezicht het juist mogelijk maken om eerder in de detentie over te gaan op elektronisch toezicht? Welke financiële besparing zou kunnen worden geboekt met het eerder in de detentie inzetten van meer permanente vormen van elektronisch toezicht? Is de regering bereid na te gaan op welke wijze deze vervroegde inzet van elektronisch toezicht mogelijk kan worden gemaakt, zo vragen de leden van de fractie van de VVD?

Het belangrijkste positieve effect van elektronisch toezicht is naar de overtuiging van de leden van de SP-fractie dat één van de meest schadelijke gevolgen van de gevangenisstraf vermeden wordt, namelijk het optreden van secundaire deviantie (de veroordeelde ontwikkelt gedrag dat overeenkomt met het vooroordeel dat mensen jegens hem koesteren).<sup>1</sup> De leden vragen of elektronisch toezicht niet ook een averechts effect kan hebben op de beoogde reïntegratie, nu blijkt dat sommige respondenten situaties proberen te vermijden waarin hun «bandje» ontdekt kan worden. Zij kiezen er bewust voor om bepaalde sociale contacten uit de weg te gaan.<sup>2</sup> De leden van de SP-fractie vragen de regering daarop nader in te gaan. Voorts verzoeken zij de regering in te gaan op de volgende vragen. De observatiemethode zoals die bij elektronisch toezicht gehanteerd wordt, zorgt ervoor dat gedetineerden op indringende wijze worden gedwongen tot conformiteit. Wordt de thuissituatie niet dusdanig verstoord door de piepende telefoon en het knipperende rode lampje? Thuis zijn wordt geassocieerd met een gevoel van huiselijkheid en vertrouwelijkheid. Tijdens elektronisch toezicht wordt een eigen woning mogelijk geassocieerd met controle en registratie. Deze leden verzoeken de regering op deze situatie in te gaan. Zijn er gevallen in de literatuur bekend die dit verschijnsel beschrijven?

Verder blijkt uit WODC-onderzoek (Spaans en Verwers, *Elektronisch toezicht in Nederland. Uitkomsten van een experiment*, 1997) dat de veroordeelden tijdens elektronisch toezicht voornamelijk vrijwilligerswerk verrichten. De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre deze ontwikkeling de toegang tot de arbeidsmarkt kan blokkeren? Welke perspectieven zijn er voor de veroordeelde met betrekking tot het vinden van betaald werk, inkomen en scholing?

Hoe gaat de tot elektronisch toezicht veroordeelde met zijn tijd om? Is er daadwerkelijk sprake van een geleidelijke toename van zijn discipline? Is daar onderzoek naar gedaan? Tot slot vragen zij in hoeverre gedetineerden, mede gezien in het licht van de vorige vraag, gemotiveerd genoeg zijn om een zinvolle tijdsbesteding te hebben.

Kan de regering aangeven in welke gevallen elektronisch toezicht in de laatste fase van de straf onwenselijk is, zo vragen de leden van de D66-fractie. Welke criteria zouden moeten worden gehanteerd bij het beoordelen of elektronisch toezicht in een specifiek geval wenselijk is? Moet daarbij gedacht worden aan zaken als het risico dat de veroordeelde zijn huis toch ongeoorloofd zal verlaten?

De regering schetst de mogelijkheid om elektronisch toezicht te combineren met cameratoezicht. Acht de regering het wenselijk dat van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt? Is het een voornemen van de

---

<sup>1</sup> Lemert, E., *Human Deviance, Social problems and social control*, Englewoods Cliffs, New York: Prentice-Hall, 1967.

<sup>2</sup> Gestel, B. van, *Tralies in je hoofd. Een onderzoek naar de gevolgen van elektronisch huisarrest voor het alledaagse leven van veroordeelden en hun huisgenoten*, Universiteit van Amsterdam, 1997.

regering om in het algemeen cameratoezicht een grotere rol te geven bij het toezicht op veroordeelden? Welke argumenten voor en tegen het gebruik van camera's voert de regering aan, zo vragen de leden van de fractie van D66.

### **Verruiming grenzen penitentiair programma**

De leden van de CDA-fractie vinden het zeer belangrijk dat een persoon die veroordeeld is tot een vrijheidsstraf de kans krijgt terug te keren in de maatschappij. Zij zijn dan ook voorstander van maatregelen die de terugkeer in de maatschappij vergemakkelijken, teneinde zo de recidive te verminderen. In dit kader juichen zij de wijziging van de grens voor deelname aan een penitentiair programma van een onvoorwaardelijke en onherroepelijke vrijheidsstraf van een jaar naar 6 maanden toe. Is de veronderstelling juist dat, onder het huidige regime van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), personen die een vrijheidsstraf van zes tot twaalf maanden opgelegd hebben gekregen, in het geheel niet worden voorbereid op terugkeer in de maatschappij in het kader van een penitentiair programma? Op welke manier wordt deze groep voorbereid op terugkeer in de maatschappij?

### **Financiële en uitvoeringsgevolgen**

De uitvoeringskosten van het wetsvoorstel bedragen structureel € 4,3 miljoen. Blijkens de memorie van toelichting is dit geld beschikbaar uit de gelden die reeds beschikbaar waren voor de geplande elektronische tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen. Betekent dit dat de elektronische tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen (voorlopig) geen doorgang zal vinden? De leden van de CDA-fractie stellen deze vraag met het oog op het grote capaciteitsgebrek in het gevangeniswezen, zowel wat betreft de celcapaciteit als het personeelsgebrek. Het is de overtuiging van deze leden dat een ieder die een strafbaar feit pleegt daarvoor de consequenties moet dragen. Het mag niet zo zijn dat vanwege geldgebrek, gebrek aan cellen of gebrek aan personeel mensen wegkomen met het plegen van een strafbaar feit zonder daarvoor de consequenties te dragen. De leden van de CDA-fractie hechten er dan ook aan dat experimenten met de elektronische tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen doorgang vinden.

De leden van de GroenLinks-fractie sluiten zich aan bij de door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak geuite zorgen rondom de belasting van de reclassering. Gaat de opdracht tot de uitvoering van elektronisch toezicht gepaard met een financiële regeling voor de reclassering? Kan de regering helderheid verschaffen over de vraag of van elektronisch toezicht een aanzuigende werking ten koste van taakstraffen uitgaat? Kan de regering een uiteenzetting geven over de grenzen van onvoorwaardelijke gevangenisstraf waarin een penitentiair programma kan worden gestart, met name over de vraag of een penitentiair programma ook in gevallen van een gevangenisstraf van tien weken zinvol is, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

De regering geeft aan dat er knelpunten bestaan in de samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering. Kan de regering, zo vragen de leden van de fractie van D66, aangeven welke knelpunten het precies betreft? Berichten bereiken de fractie van D66 als zouden er grote problemen zijn met het controleren van de naleving van het elektronisch toezicht door particuliere bewakingsdiensten en reclassering. Er zou daardoor in feite geen zekerheid bestaan over de vraag of veroordeelden zich wel aan het programma houden en zich op de afgesproken plaats blijven

bevinden. Kan nauwkeurig aangegeven worden in hoeverre berichten juist zijn, zo vragen deze leden.

### **Artikelsgewijs**

Artikel I onderdeel A De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering een uiteenzetting te geven over de wenselijkheid om in de Penitentiaire beginselenwet een wettelijke regeling te geven die de Aanwijzing elektronisch toezicht (20 april 1999, Stcr. 114) overbodig maakt.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Dittrich

De griffier voor dit verslag,  
Stahlie