

Vergaderjaar 2002–2003

28 420

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 december 2002

Algemeen

De leden van de verschillende fracties ben ik erkentelijk voor hun reactie op het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met het penitentiair programma en het elektronisch toezicht. Uit de verschillende reacties kan worden opgemaakt dat over het algemeen met belangstelling en soms zelfs instemming op het voorstel wordt gereageerd. Het wetsvoorstel heeft inmiddels ook een plaats gekregen in het kader van de plannen van de regering ten aanzien van de modernisering van de sanctietoepassing. De brief waarin de voorstellen dienaangaande worden gedaan is op 16 oktober jl. aan de Tweede Kamer gestuurd¹. Zoals verschillende fracties aangeven zal met het wetsvoorstel een grotere groep gedetineerden in aanmerking kunnen komen voor penitentiare programma's, die gericht zijn op het verminderen van recidive. Meer maatwerk in de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf is daarmee mogelijk. Dit komt overeen met de visie ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen zoals de regering die in de brief Modernisering sanctietoepassing heeft neergelegd.

In het onderstaande zullen de vragen van de fracties worden beantwoord in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering met hen van mening is dat ook een veroordeelde inzake een geweldsmisdrijf in beginsel in aanmerking moet kunnen komen voor een penitentiair programma en elektronisch toezicht. Die mening wordt inderdaad door de regering gedeeld. Het gepleegde delict zal in beginsel geen belemmering vormen voor deelname aan een penitentiair programma. Bepalend daarvoor is dat de gedetineerde heeft aangetoond bereid en in staat te zijn om zijn gedrag te veranderen. Indien zulks het geval is zullen passende programma's worden aangeboden gericht op het voorkomen van recidive. Met de leden van deze fractie ben ik het eens dat zowel bij de sanctieoplegging als bij de executie maatwerk moet worden geleverd. Dat geldt voor geweldsdelicten in dezelfde mate als bij de overige delicten.

¹ Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VI, nr. 8.

Elektronisch toezicht

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over de uitvoering van 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 elektronica controleert continu of de deelnemer zich volgens afspraak binnen (thuis) of buiten (werk, opleiding, vrije uren, etc.) bereik van de ontvanger bevindt. Deze afspraken zijn met de gedetineerde overeengekomen en worden elektronisch in een schema vastgelegd. Afhankelijk van het gedrag van de deelnemer tijdens de detentie en de mate waarin risicofactoren zijn geconstateerd wordt de frequentie van controle bepaald op de activiteiten waarbij iemand zich volgens schema buiten bereik van de ontvanger mag bevinden. De mate van controle is dus individueel bepaald. Controle kan plaatsvinden door fysieke of telefonische controle. Met scholingsinstituten en werkgevers wordt de afspraak gemaakt dat zij melding doen van ongeoorloofde afwezigheid of ongewenst gedrag. De alarmcentrale is 24 uur per dag, 7 dagen in de week bemand. De reactie van de reclassering bestaat er uit dat bij een gemelde overtreding direct (telefonisch) contact wordt opgenomen met de gedetineerde. Bij een overtreding van de afspraken zoals die met de gedetineerde in het schema zijn afgesproken is de reactietijd gemiddeld 5 à 10 minuten. Indien de vaste begeleider de interventie pleegt, en er daadwerkelijk sprake blijkt te zijn van een overtreding, maakt hij met de deelnemer een vervolgafpraak om te bezien wat verder dient te geschieden. In geval een vervanger of de medewerker bereikbaarheidsdienst een daadwerkelijke overtreding constateert, dan handelt deze naar eigen inzicht met kennisgeving achteraf naar de eerder genoemde vaste begeleider. Daar waar aangevraagd, wordt overleg gevoerd met de penitentiaire inrichting waar betrokkene staat ingeschreven. Afhankelijk van de uitkomst van het overleg wordt het besprokene wel of niet schriftelijk vastgelegd en bevestigd en volgt nadere actie vanuit de inrichting.

De leden van de fractie van het CDA stellen vragen over het elektronisch toezicht naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting waarin is aangegeven dat elektronisch toezicht toegevoegde waarde kan hebben in gevallen waarin wordt getwijfeld of betrokkene zich aan de voorwaarden van het penitentiair programma zal gaan houden. Anders dan de leden wellicht wensen staat niet iedere deelnemer aan een penitentiair programma onder elektronisch toezicht. Afhankelijk van de geslotenheid van de inrichting van waaruit men in een penitentiair programma wordt geplaatst staat de gedetineerde gedurende een bepaalde periode onder elektronisch toezicht. Komt men vanuit een gesloten inrichting dan maakt ten minste de eerste zestien weken elektronisch toezicht onderdeel van het penitentiair programma, komt men vanuit een inrichting waar vierwekelijks verlof bestaat dan is die termijn twaalf weken. Komt de gedetineerde vanuit een inrichting met wekelijks verlof dan wordt in beginsel geen elektronisch toezicht toegepast. Bestaat het penitentiair programma uitsluitend uit werken bij een werkgever dan staat de deelnemer gedurende het gehele programma onder elektronisch toezicht. Dit is thans geregeld in artikel 6 van de Erkenningsregeling penitentiair programma. Uit zowel de evaluatie die is uitgevoerd van de Penitentiaire beginselenwet en de Penitentiaire maatregel als de evaluatie van het penitentiair programma is gebleken dat de praktijk deze regels als knelend ervaart. Er is behoefte om elektronisch toezicht in het kader van maatwerk al dan niet aan een penitentiair programma toe te voegen. In het onderhavige voorstel van wet worden hierover wel nadere regels aangekondigd zodat enige richtlijnen hiervoor gegeven zullen worden. Deze richtlijnen zullen meer aanknopen bij het gedrag van de gedeti-

neerde dan, zoals dat thans het geval is, bij de inrichting van waaruit betrokkene geplaatst wordt. Overigens zal de wijziging van de Penitentiaire maatregel aan het parlement worden voorgehangen op grond van artikel 4, vierde lid, Pbw. De opmerking in de memorie van toelichting waarop door deze leden wordt gedoeld is wellicht niet geheel duidelijk. De desbetreffende passage moet zo worden begrepen dat bij de vraag of een gedetineerde aan een penitentiaal programma kan gaan deelnemen grofweg twee belangen spelen. Enerzijds is dat de mogelijkheid van resocialisatie, anderzijds is dat de maatschappelijke veiligheid. Door elektronisch toezicht toe te voegen als voorwaarde voor deelname aan een penitentiaal programma (dat op de resocialisatie gericht is) kan in dat geval extra toezicht worden gerealiseerd (hetgeen van belang is voor de maatschappelijke veiligheid) zodat meer gedetineerden aan zo'n programma kunnen deelnemen. Gedetineerden van wie men betwijfelt of zij zich aan de voorwaarden zullen houden komen vanzelfsprekend niet voor deelname in aanmerking. In een complexe afweging als de onderhavige kan elektronisch toezicht de waarborg bieden op grond waarvan de weegschaal ten gunste van de gedetineerde en zijn resocialisatie doorslaat.

De leden van de VVD-fractie achten een consequente reactie op overtredingen van voorwaarden bij een penitentiaal programma en elektronisch toezicht van wezenlijk belang voor een effectieve resocialisatie. De regering steunt vanzelfsprekend deze visie en zal daar in de capaciteitsplanning ook cellen voor beschikbaar stellen. De leden aan het woord vragen in dat kader welke reactie de reclasseringswerker kan geven als hij overtreding constateert. De selectiefunctie wijst bij zijn besluit tot plaatsing van een gedetineerde in een penitentiaal programma de uitvoeringsverantwoordelijke instantie aan. Dit kan zijn een penitentiaire inrichting of een uitvoeringseenheid van de Stichting Reclassering Nederland. Indien een penitentiaire inrichting de uitvoeringsverantwoordelijke instantie is dan kan een reclasseringsambtenaar niet zelfstandig besluiten welke reactie moet volgen op de geconstateerde afwezigheid. Bij een geconstateerde overtreding zoals bijvoorbeeld ongeoorloofde afwezigheid, is de reclasseringsambtenaar verplicht de directeur van de penitentiaire inrichting over de situatie te adviseren. De directeur van de inrichting is verantwoordelijk voor het verloop van het penitentiaal programma. Indien de reclassering als de uitvoeringsverantwoordelijke instantie is aangewezen, heeft zij een zelfstandige verantwoordelijkheid. Het is dan aan de reclassering om te bepalen in hoeverre de deelnemer een overtreding moet worden aangerekend. Indien de deelnemer zich niet houdt aan de algemene of bijzondere voorwaarden en dus niet aan de gemaakte afspraken, kan de reclassering de deelnemer een schriftelijke correctie geven dan wel (tijdelijk) vrijheden ontnemen. De directeur van de penitentiaire inrichting alwaar de deelnemer administratief staat ingeschreven krijgt van deze correctie c.q. de vrijheidsbeperking per ommegaande een afschrift. De leden vragen vervolgens of er voornemens zijn meer permanente vormen van het volgen van veroordeelden in te zetten en welke positie deze vorm zou kunnen innemen in het sanctiestelsel. In de hiervoor genoemde brief Modernisering sanctietoepassing heeft de regering aangegeven mogelijkheden te zien voor een bredere toepassing van elektronisch toezicht dan tot op heden werd voorgestaan. Niet alleen bij de sanctieoplegging door de rechter maar ook bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf zal naar alternatieven voor vrijheidsstraf gezocht gaan worden. Een van de maatregelen die in genoemde brief wordt aangegeven is de tenuitvoerlegging door elektronisch huisarrest van de straf van daarvoor geselecteerde zelfmelders. Dat is een ander vorm dan tot nu toe thans is toegepast als het om elektronisch toezicht gaat. De Commissie Straf van vrijheidsbeperking die rond de jaarwisseling zal rapporteren is gevraagd in te gaan op de positie van elektronisch toezicht in het sanctiestelsel. De Commissie vervroegde invrijheidstelling die in

mei 2002 rapporteerde noemde elektronisch toezicht een voorwaarde die bij een beslissing tot voorwaardelijke invrijheidstelling gesteld zou kunnen worden. De techniek snelt inmiddels ook voort en er ontwikkelen zich steeds meer vormen waarbij personen gevolgd kunnen worden. Bij de huidige toepassing van elektronisch toezicht gaat het om vormen waarbij een melding plaatsvindt dat de gedetineerde buiten de toegestane vrijheden zijn huis verlaat, doch is er geen sprake van het kunnen volgen van gedetineerden. In het kader van de rapportages van beide hiervoor genoemde commissies en de nieuwe technieken zal worden bezien in hoeverre ET voor het strafrecht de hiervoor genoemde alternatieven kan bieden. In de hiervoor genoemde brief «Modernisering sanctietoepassing» staan een aantal concrete voornemens voor de toepassing. Met het onderdeel in de vorm van ET ten uitvoer leggen van korte vrijheidsstraffen (in het bijzonder de zgn. lopende vonnissen) kan naar verwachting een besparing van 200 plaatsen worden gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor het bevorderen dat vaker een combinatie van een taakstraf en ET wordt opgelegd als alternatief voor een vrijheidsstraf van tussen 6 en 12 maanden. De kosten hiervan zullen worden gedekt uit de middelen voor sanctiecapaciteit uit de veiligheidsenveloppe.

De leden van de fractie van de SP vragen of elektronisch toezicht niet een averechts effect kan hebben op de beoogde reïntegratie, nu blijkt dat sommige respondenten situaties proberen te vermijden waarin hun «bandje» ontdekt kan worden en zij derhalve deze sociale contacten vermijden. Uit de gebruikte formulering vermoed ik dat wordt verwezen naar het onderzoek van B. van Gestel. Dit onderzoek dateert uit 1997 en is gebaseerd op het toenmalige experiment met elektronisch toezicht in het noorden des lands. Het betrof een kleinschalig experiment waarbij alleen de voordeurvariant (dat wil zeggen elektronisch toezicht opgelegd bij vonnis naast een taakstraf) werd gehanteerd. De begeleiding van de reclassering is, in de jaren na het experiment, steeds meer gericht op «maatwerk». Niet alleen het onderhouden maar ook het opbouwen van sociale contacten en netwerken, ondanks in voorkomende gevallen ervaren problemen met het dragen van het «bandje», staan centraal in de begeleiding van de reclassering. Ik ben daarom niet bevreesd voor averechtse effecten van elektronisch toezicht. Een en ander pleit er wel voor om uit te gaan van een op de persoon gerichte beslissing zoals in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgestaan.

De leden aan het woord vragen voorts naar de invloed op het huisgezin van de gebruikte observatiemethode. Om te controleren of de gedetineerde inderdaad op de afgesproken tijden thuis is wordt de modem geraadpleegd. Deze kan alleen communiceren indien de telefoon niet wordt gebruikt. Indien de telefoon in gebruik is begint hij zacht een piepsignaal af te geven met als doel de telefoongebruiker het gesprek te laten afronden. Indien de gebruiker van de telefoon niet ophangt zal de piep steeds indringender worden zodat de telefoongebruiker vanzelf de hoorn neerlegt. Het rode lampje betekent dat de modem werkt. Deze «technische» zaken worden bij aanvang met de gedetineerde doorgenomen. Vaak wordt de modem in huis zo geplaatst dat deze zowel veilig staat alsmede niet opvalt. In de praktijk zijn er zelden tot geen problemen geconstateerd. Daar de reclassering bij aanvang van het selectieproces bij elektronisch toezicht duidelijk maakt dat het hier inderdaad gaat om een systeem dat de aan- en afwezigheid dient te controleren van een gedetineerde, hebben gedetineerden nauwelijks moeite met de werking van de apparatuur in de zin van de piepende telefoon bij het inbellen van de modem en het lampje van de modem.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of het werk dat de veroordeelden doen tijdens een penitentiair programma de ontwikkeling tot de arbeidsmarkt kan blokkeren. Vanaf de invoering van de Penitentiaire beginselenwet in januari 1999, is het voor gedetineerden mogelijk om

tijdens een penitentiair programma betaalde arbeid te verrichten. Daar waar de penitentiare programma's bestaan uit werk, gaat het meestal om betaalde arbeid. In die zin zijn het elektronisch toezicht aan «de voordeur» (bij vonnis opgelegd) en de penitentiare programma's bij uitstek geschikte modaliteiten om gedetineerden aan het werk te houden dan wel te krijgen. Bovendien bestaan veel penitentiare programma's niet alleen uit arbeid, maar ook uit arbeidsbemiddeling en scholing.

De leden vragen tevens hoe betrokkene met zijn tijd omgaat en of er daadwerkelijk sprake is van een geleidelijke toename van zijn discipline. Bij de selectie voor een penitentiair programma wordt vanuit de gestelde diagnose een plan van aanpak opgesteld, inhoudende de doelen waaraan het programma moet beantwoorden. In samenspraak met de deelnemer wordt dat in programmatische zin geoperationaliseerd en in een deelnemerscontract vastgelegd. De justitiabele dient minimaal 26 uur verplicht nader beschreven activiteiten uit te oefenen. Staat de deelnemer tevens onder elektronisch toezicht dan wordt hem slechts toestemming gegeven zich buiten bereik van de ontvanger te bevinden ten behoeve van de verplichte programmatische onderdelen en eventueel een beperkt aantal extra uren in het kader van activiteiten die een bijdrage leveren aan iemands resocialisatie. Daarnaast is er nog sprake van vrij te besteden uren. De tijd buiten bereik van de ontvanger brengt de deelnemer door volgens het programma met de overeengekomen activiteit, de uren binnen bereik (thuis) zijn zijn eigen verantwoordelijkheid en worden naar eigen believen ingevuld. De zogeheten vrij te besteden uren kunnen naar believen worden ingevuld waarbij de deelnemer de keus heeft die binnen of buiten bereik van de ontvanger door te brengen. Over deze uren dient hij zich wel voor- of achteraf in algemene zin te verantwoorden, tevens kunnen deze uren onderwerp zijn van eventuele controle.

De mate van discipline en de toename daarvan hangt voor een belangrijk deel samen met de groep die overwegend in het penitentiair programma instroomt. De kern wordt bepaald door justitiabelen uit de beperkt beveiligde inrichtingen (voorheen POI). Deze groep heeft overwegend al aangevoeld over een redelijke mate van discipline te beschikken. Het is de ervaring van de reclassering dat diverse deelnemers (exacte aantallen zijn niet te geven) snel na aanvang van het penitentiair programma de grenzen proberen te onderzoeken. Een snelle, strenge doch rechtvaardige reactie corrigeert dat echter snel. De toename van de discipline is voorts af te meten aan de daling van meldingen en de mate waarin de deelnemer eigener beweging contact zoekt met zijn vaste begeleider. Onderzoek ter zake is echter niet voorhanden. Omdat het alternatief is de detentie in een penitentiare inrichting uit te zitten zijn de meeste gedetineerden gemotiveerd om een zinvolle tijdsbesteding te hebben dan wel mee te werken aan het creëren daarvan.

De leden van de fractie van D66 vragen naar voorbeelden waarbij elektronisch toezicht onwenselijk is en welke criteria daarbij zouden moeten gelden. In de huidige regelgeving en in het voorliggende wetsvoorstel is elektronisch toezicht gekoppeld aan deelname aan een penitentiair programma. De selectiefunctionaris beslist ten eerste over deelname aan het penitentiair programma en ten tweede over het toepassen van elektronisch toezicht. De criteria voor deelname zijn bepaald in artikel 4 van de Penitentiare beginselenwet. Daarnaast zijn de artikelen 6 (uitsluiting van penitentiair programma) en 7 (beslissing deelname penitentiair programma) van de Penitentiare maatregel van belang. De selectiefunctionaris neemt in ieder geval de volgende aspecten in overweging: aard, zwaarte en achtergrond van het gepleegde delict, het huidige detentieverloop (gedrag gedetineerde, nakomen van afspraken, motivatie gedetineerde), gevaar voor recidive, de mate waarin de gedetineerde met meer vrijheden kan omgaan¹, of een aanvaardbaar verblijfsadres beschik-

¹ Dit betekent dat het risico dat de veroordeelde ongeoorloofd zijn huis zal verlaten, wordt meegewogen bij de beslissing tot deelname aan een penitentiair programma.

baar is en de geschiktheid van de gedetineerde voor een penitentiair programma.

De criteria voor toepassing van elektronisch toezicht bij een penitentiair programma zijn hiervoor bij de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie genoemd. De Erkenningsregeling penitentiair programma biedt aan de selectiefunctionaris de ruimte om op individuele gronden te besluiten elektronisch toezicht achterwege te laten dan wel te besluiten dat elektronisch toezicht langer onderdeel is van het penitentiair programma. In gevallen waarin het strijdig is met de resocialisatie van de deelnemer aan een penitentiair programma, dan wel er bijzondere omstandigheden zijn in de persoon van de deelnemer aan een penitentiair programma, kan de selectiefunctionaris besluiten dat elektronisch toezicht geen onderdeel uitmaakt van het penitentiair programma. Hiervan wordt incidenteel gebruik gemaakt. Dit is bijvoorbeeld gedaan in een geval waarin een vrouwelijke deelnemer bij een cateringbedrijf te werk werd gesteld alwaar de bedrijfskleding een rok was, zodat de enkelband te zien zou zijn. Het dragen van een pantalon werd door het bedrijf niet toegestaan. In dit geval is van elektronisch toezicht afgezien. Maar ook wanneer de enkelband zou interfereren met bepaalde computersystemen kan dit reden zijn van de toepassing daarvan af te zien. Indien het gedrag van de deelnemer aan een penitentiair programma daartoe aanleiding geeft, kan de selectiefunctionaris besluiten dat elektronisch toezicht langer onderdeel uitmaakt van het penitentiair programma dan de eerder genoemde 16 of 12 weken.

De leden van fractie van D66 vragen naar de toepassing van camera-toezicht waar in de memorie van toelichting gewag van wordt gemaakt. Het gaat hier niet om het permanent volgen van de veroordeelde door middel van cameratoezicht. Vooral nog wordt gedacht aan de situatie dat een onder elektronisch toezicht gestelde zich telefonisch moet melden en dat door middel van een beeldtelefoon zekerheid kan worden verkregen dat de persoon zich daar ook daadwerkelijk bevindt. Voor de onder toezicht gestelde is de inbreuk op de privacy uitermate gering, terwijl tegen geringe kosten meer zekerheid is of de onder toezicht gestelde zich aan de afspraken houdt. Er bestaan momenteel geen voornemens om cameratoezicht een grotere rol te geven bij het toezicht op veroordeelden. Permanent cameratoezicht betekent in ieder geval een grote inbreuk op de privacy van de betrokkene die zelfs in een penitentiaire inrichting alleen onder strikte criteria kan worden toegepast. Het zou niet passen om bij personen die zoveel vertrouwen genieten dat zij door huisarrest hun straf kunnen ondergaan een dergelijke grote mate van controle te laten plaatsvinden. Bovendien zouden dan ook eventuele gezinsleden van de betrokkene onevenredig zwaar worden belast. Praktisch gezien bestaan er ook bezwaren nu voor een volledige controle diverse camera's zouden moeten worden geïnstalleerd.

Verruiming grenzen penitentiair programma

De leden van de CDA-fractie vragen of de veronderstelling juist is dat onder het huidige regime van de Penitentiaire beginselenwet personen die een vrijheidsstraf van zes tot twaalf maanden opgelegd hebben gekregen in het geheel niet worden voorbereid op de terugkeer in de maatschappij in het kader van een penitentiair programma. Deze veronderstelling is juist. Vanwege de wettelijke bepalingen komt deze groep gedetineerden thans niet in aanmerking voor een penitentiair programma. Ten aanzien van deze gedetineerden wordt getracht hen op een andere wijze te resocialiseren. Zij komen namelijk wel in aanmerking voor andere vormen van detentiefasering. Zij kunnen bijvoorbeeld in een beperkt beveiligde inrichting worden geplaatst waar vierwekelijks wekeindverlof bestaat. Ook kunnen gedetineerden in een gesloten inrichting in aanmerking komen voor zogenaamd algemeen verlof (eenmaal per zes weken

gedurende het laatste jaar van detentie). Binnen de inrichting bestaan voorts diverse mogelijkheden voor opleiding en arbeid(stoeleiding) waardoor ook zonder het penitentiair programma activiteiten gericht op resocialisatie geboden kunnen worden.

Financiële en uitvoeringsgevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen of de plannen van elektronische tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen (voorlopig) geen doorgang zullen vinden. Een nadere uitleg van hetgeen heeft plaatsgevonden is hier op z'n plaats. In de rapportages over de bezuinigingstaakstelling voor de DJI uit het Regeerakkoord van 1998 is aangegeven dat een van de maatregelen de elektronische tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen behelsde. Hiervoor waren de uitvoeringskosten berekend op 4,3 miljoen euro. Bij de nadere vormgeving van dit onderdeel is gekozen voor een verruiming van de grenzen van het penitentiair programma en is het geld hiervoor beschikbaar gesteld. In de voorstellen van Modernisering sanctietoepassing is de noodmaatregel opgenomen om daarvoor geselecteerde zelfmelders gedurende een deel van hun straftijd onder elektronisch huisarrest te plaatsen. Hiervoor zullen additioneel middelen worden vrijgemaakt. Deze maatregel beoogt juist in lijn met hetgeen de leden stellen te voorkomen dat door geldgebrek, gebrek aan cellen of personeel mensen weggelaten met het plegen van een strafbaar feit zonder daarvoor de consequenties te dragen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de opdracht tot de uitvoering van elektronisch toezicht gepaard gaat met een financiële regeling voor de reclassering. Jaarlijks worden met de reclassering afspraken gemaakt over het aantal producten dat het jaar daarop zal worden geleverd. Het aantal toezichten (één van de producten van de reclassering) wordt daarbij geschat. Overeenkomstig die schatting worden middelen toegekend. Mochten in de loop van het jaar blijken dat er meer vraag is naar elektronisch toezicht, dan is er een (beperkte) mogelijkheid onderling te schuiven in de producten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts of de regering helderheid kan verschaffen over de vraag of van elektronisch toezicht een aanzuigende werking ten koste van taakstraffen uitgaat. Op dit moment is van een dergelijke aanzuigende werking geen sprake. Elektronisch toezicht is nu alleen mogelijk in het kader van het penitentiair programma aan het einde van de detentie of in combinatie met een taakstraf die door de rechter is opgelegd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen vervolgens of de regering een uiteenzetting kan geven over de grenzen van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf waarin met een penitentiair programma kan worden gestart. Het openbaar ministerie voert in haar vorderingsbeleid het zogenaamde «ja, tenzij» principe voor de vordering van een taakstraf. Indien een vrijheidsstraf van bijvoorbeeld 10 weken is opgelegd is blijkbaar de afweging om de straf extramuraal af te doen negatief uitgevallen. Dit kan zijn vanwege de persoonlijke omstandigheden van de verdachte of de ernst van het feit. Daarom kiest de regering er niet voor om bij korte straffen deelname aan een penitentiair programma mogelijk te maken.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat er knelpunten bestaan in de samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering. De leden van de fractie van D66 vragen welke knelpunten het betreft. Er bestond onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid en bevoegdheden ten aanzien van het penitentiair programma. In de afgelopen periode is hieraan veel aandacht besteed en is de situatie verbeterd. Tevens bestaat er al jaren in veel penitentiaire inrichtingen verschil van inzicht tussen gevangeniswezen en reclassering over de invulling van de reclasseringsfunctie in de

inrichting. Door de invoering van outputfinanciering dit jaar is dit meningsverschil pregnanter geworden omdat de reclassering een aantal door de DJI gewenste taken niet meer uitvoert. Dit heeft in de loop der jaren wederzijds een negatieve beeldvorming doen ontstaan. Het programma «Terugdringen Recidive» voorziet in een deelproject samenwerking «Gevangeniswezen-reclassering». In dat kader starten pilots met nieuwe vormen van samenwerking, die moeten leiden tot een verbeterde samenwerking.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts of aangegeven kan worden of de berichten dat er grote problemen zouden zijn met het controleren van de naleving van het elektronisch toezicht, juist zijn. Het controleren op de naleving van het elektronisch toezicht levert geen problemen op.

Wellicht leggen de D66-fractieleden een link met krantenartikelen aangaande particuliere bewakingsdiensten en dit koppelen aan elektronisch toezicht, maar dit is onterecht. De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft een contract met een particuliere beveiligingsdienst gesloten. Dit bedrijf verzorgt in het hele uitvoeringsproces rondom het elektronisch toezicht alleen de technische kant. Tussen deze twee organisaties is reeds vanaf 1995 (start van het experiment met elektronisch toezicht in Nederland) een hechte samenwerkingsrelatie ontstaan. De samenwerkingsafspraken tussen deze organisaties liggen vast in een protocol, waarvan de DJI contracthouder is. De DJI ziet toe op de totale uitvoering van het proces door beide organisaties en op het nakomen van de afspraken die in het samenwerkingsprotocol zijn vastgelegd. Alarmmeldingen worden altijd door de beveiligingsdienst doorgegeven aan de reclassering en de reclassering reageert daar op zoals eerder in deze nota omschreven. De reclassering verzorgt in het uitvoeringsproces de inhoudelijke kant van het elektronisch toezicht. Binnen de reclassering is het geen probleem om medewerkers te werven dan wel bereid te vinden om op het programma toezicht uit te oefenen, tevens wordt het niet als probleem ervaren dat toezicht in de zin van controle daadwerkelijk uit te oefenen, mede in het licht van het feit dat toezicht niet persé fysieke aanwezigheid in hoeft te houden. Voor wat betreft de avonduren maken de vaste begeleider en de medewerker die bereikbaarheidsdienst heeft afspraken wie wat doet ten aanzien van die mensen die in de avonduren gedurende vastgestelde uren buitenshuis qua plaats en tijde activiteiten mogen verrichten.

Artikelsgewijs

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een uiteenzetting over de wenselijkheid om in de Penitentiaire beginselenwet een regeling te geven die de Aanwijzing Elektronisch toezicht overbodig maakt. De genoemde aanwijzing geeft regels over de toepassing van elektronisch toezicht in combinatie met een taakstraf; de zogenaamde voordeurvariant. De Penitentiaire beginselenwet regelt de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. Deze wet geeft geen regels over taakstraffen. Elektronisch toezicht is geen vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel in de zin van deze wet. Wel wordt in het onderhavige wetsvoorstel elektronisch toezicht gepositioneerd als toezichthoudend middel bij een penitentiaal programma. Het penitentiaal programma is in de Pbw een wijze van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Over de positie van elektronisch toezicht als sanctiemodaliteit doet de Commissie straf van vrijheidsbeperking momenteel onderzoek. De commissie zal rond de jaarwisseling rapporteren. Naar aanleiding van dat rapport zal de wettelijke positie van elektronisch toezicht nader worden gezien.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner