

Vergaderjaar 1995–1996

**24 263**

## Vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten (Penitentiaire beginselenwet)

**Nr. 5**

### VERSLAG

Vastgesteld 1 februari 1996

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### INHOUDSOPGAVE

<b>I.</b>	<b>ALGEMEEN</b>	2	12.	Ordemaatregelen	21
1.	Inleiding	2	13.	Verlaten van de inrichting	22
2.	Opzet van de wet	6	14.	Controle en geweldgebruik	23
3.	Niveau van regelgeving	8	15.	Contact met de buitenwereld	24
4.	Doelstelling van tenuitvoerlegging	9	16.	Verzorging	27
5.	Penitentiaal programma	10	17.	Arbeid en andere activiteiten	28
6.	Beheer	14	18.	Disciplinaire straffen	30
7.	Bestemmingsbepaling	16	19.	Informatie, hoor- en mededelingsplicht, dossier	30
8.	Beleidsuitgangspunten van detentie	16	20.	Beklagrecht	30
9.	Hoofdlijnen van het differentiatiestelsel	18	21.	Bezwaar en beroep inzake (over)plaatsing, deelname penitentiaal programma en verlof	32
10.	Selectie	19	22.	Gevolgen van het wetsvoorstel	33
11.	Mate van gemeenschap	20			
			<b>II.</b>	<b>ARTIKELN</b>	<b>33</b>

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries

(VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA),

Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

## I. ALGEMEEN

### 1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat de regering een goede beslissing heeft genomen om niet te kiezen voor een wijziging van de Beginselenwet Gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel, maar een nieuwe Penitentiaire beginselenwet (PBW) te ontwerpen. Zij zijn het eens met de regering dat op deze wijze moderne inzichten met betrekking tot het gevangeniswezen het best vorm kan worden gegeven.

Voor de leden van de PvdA-fractie staat voorop, zoals ook uitgesproken tijdens de UCV over de Nota Werkzame detentie (11 april 1994), dat resocialisatie het leidende beginsel dient te zijn van detentie. Naast alle veranderingen die worden voorgesteld, is het daarom goed te constateren dat het resocialisatiebeginsel opnieuw expliciet in het voorliggende voorstel is opgenomen.

De leden van de CDA-fractie nemen met belangstelling kennis van dit wetsvoorstel. Hoewel een aantal onderwerpen een uitvloeisel is van de discussie in de Tweede Kamer op 4 maart 1991 over de Herziening van het differentiatiestelsel gevangeniswezen, is het wenselijk bij de behandeling van dit wetsvoorstel, zeker op een aantal onderdelen, weer ten principale over de uitgangspunten van het gevangeniswezen te discussiëren. Sinds 1991 hebben zich substantiële veranderingen voltrokken. Te denken valt aan de introductie van het standaardregime, het deurendichtbeleid, de introductie van twee (of meer) op één cel, de EBI e.d.. Dat vraagt om hernieuwde bezinning op de inrichting van ons gevangeniswezen en dus op de inhoud van de Penitentiaire beginselenwet.

Het is gelet op het feit dat het bij tenuitvoerlegging van vrijheidsbepalende straffen gaat om inbreuken op grondrechten, in principe een goede zaak systematisch te kiezen voor een wettelijke basis. Afwijkingen van dit principe verdienen zorgvuldige afweging en motivering, zo vinden de leden van de CDA-fractie. Daar voldoet het voorstel niet altijd aan. Het feit dat een regeling flexibel aanpasbaar moet zijn omdat de materie aan wijziging onderhevig kan zijn, rechtvaardigt niet zonder meer de keuze voor een ministeriële regeling.

Sommige bepalingen uit de huidige regelgeving komen niet terug. Met name waar dat gaat om de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting, een mogelijkheid die inderdaad recent uit het wetboek is geschrapt, roept dat bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of het niet opnemen van dit soort inrichting terecht is, of dat daarvoor later nog weer een aangepaste regel komt. De regering kondigt immers in haar Nota inzake het drugbeleid aan een wetsvoorstel te zullen indienen «voor de invoering van de strafrechtelijke maatregel opvang verslaafden ... naar analogie van de vroegere plaatsing in een rijkswerkinrichting van landlopers, bedelaars en sounteneurs ex artikel 432 WvSr.» (blz. 30).

Over de positie van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing is herbezinning nodig. Niet alleen vanuit het oogpunt van de verschillende taakgebieden van de raad, maar ook als gevolg van de discussie in de Tweede Kamer over de positie en rol van adviesorganen. Als uitkomst van die discussie is wellicht het meest ingrijpend de afschaffing van de advies- of hoorplicht. Uitkomst van die discussie is ook geweest een heldere opdracht tot het verminderen van het aantal adviesorganen. Daarbij is het standpunt ingenomen dat er in de toekomst in principe slechts één adviesorgaan per ministerie zal zijn. Gelet op de uitspraken in de memorie van toelichting over taak en opzet van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing is het voor de leden van CDA-fractie de vraag op welke wijze

het ministerie van Justitie invulling geeft aan dit nieuwe beleid ten aanzien van adviesorganen.

Bovendien rijst bij deze leden de vraag in hoeverre de uitspraak van de regering, dat de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing ook in de toekomst voor advisering gevraagd zal worden, wel verenigbaar is met de recente jurisprudentie van het Europese Hof in de zogenoemde Procolazaak (EHRM 28.9 1995). Daar is immers het principe afgewezen waarbij een instantie zich zowel bezighoudt met rechtspraak als met advisering over regelgeving.

De regering stapt heen over de zorgen die van diverse kanten zijn geuit over het mogelijk te vroege tijdstip van deze wetgeving, gegeven de periode van verandering waarin het gevangeniswezen zowel voor wat betreft inhoud als vorm verkeert. Hoewel een aantal ontwikkelingen zich heeft uitgekristalliseerd, kan dat volgens de leden van de CDA-fractie toch zeker niet worden gezegd voor de implementatie van de Nota Werkzame detentie en ook niet wat betreft de nog recentere ontwikkeling ten aanzien van verdergaande versoering van het regime. Zo is ook nog niet duidelijk in welke richting de afschaffing van de automatische vervroegde invrijheidstelling zich in samenhang met de wens tot extramurale vervolgfdoening zal ontwikkelen. Hetgeen in de visie van de leden van de CDA-fractie onmiskenbaar de wettelijke omschrijving en verankering van het zogenoemde penitentiair programma regardeert. Is het derhalve thans mogelijk deze onderwerpen al in een wet vast te leggen? Hierdoor zou tenminste de mogelijkheid ontstaan die mogelijkheid reeds bij het oordeel over het «penitentiair programma» daaraan te toetsten.

In afwijking van de principiële keuzen die na de discussie in 1982 op basis van de Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen zijn gemaakt, zal in deze PBW veiligheid een belangrijker plaats gaan innemen. Dat is gelet op de verharding van de criminaliteit en de ontwikkeling van de straffen in de visie van de CDA-fractie juist en onvermijdelijk. Zo vinden de leden van de CDA-fractie het een goede zaak dat er niet alleen oog is voor, en sanctiemaatregelen getroffen kunnen worden met betrekking tot de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, maar ook indien het gedrag van een gedetineerde voor de vrije maatschappij ongewenste effecten heeft. Zij vroegen om een indicatie van situaties waaraan wordt gedacht.

Ondanks substantiële verschillen met de uitkomst van de discussie in 1982 blijft terecht in artikel 2, tweede lid, als uitgangspunt gehandhaafd dat de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de samenleving. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze het begrip «samenleving» moet worden geïnterpreteerd, dit gelet op het grote aantal gevangenen dat na het uitzitten van de straf in verband met uitzetting niet in de Nederlandse samenleving zal terugkeren.

Bij de toelichting op het derde kernbegrip «doelmatigheid» wordt gezegd dat hieraan ten grondslag ligt de keuze om minder vrijblijvend dan voorheen aan gedetineerden een aanbod van activiteiten te doen. De leden van de CDA-fractie wensen enige verduidelijking van wat hiermee wordt bedoeld. Wordt hiermee bedoeld op het verplichtend karakter van die activiteiten of blijft er sprake van keuzevrijheid met als keerzijde bij niet deelname een langer verblijf op cel?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij juichen toe dat de penitentiaire wetgeving niet langer verspreid is over verschillende niveaus van

wetgeving. Deze leden verwachten dat dit wetsvoorstel ertoe leidt dat het penitentiair recht gemakkelijker en daardoor beter toegankelijk is voor de burger.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op de rechtspositie van gedetineerden in de Nederlandse penitentiaire inrichtingen. Deze leden vinden het van belang dat de voorgestelde rechten en plichten van gedetineerden, waarvan een groot deel ook nu al in de thans geldende wetgeving is vastgelegd, kan worden gehandhaafd. Het is daarom van groot belang dat de leiding van de penitentiaire inrichtingen in termen van beheer, beleid en capaciteit is ingesteld op de uitvoering van dit wetsvoorstel. Daarom vragen de leden van de VVD-fractie de regering of dat naar de mening van de regering inderdaad zo is. Verder willen deze leden weten of ook de vereniging van gevangenisdirecteuren en de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing vinden dat de leiding van de betreffende inrichtingen op deze wet is ingesteld.

Met instemming hebben de leden van de D66-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel.

Zij achten het een goede zaak dat de diverse bestaande regelingen in één overzichtelijke regeling zijn bijeengebracht en dat er eveneens een aanmerkelijke deregulering heeft plaatsgevonden. Daarbij tekenen zij wel aan dat op vele plaatsen in de wet aan de Minister van Justitie terecht de gelegenheid wordt geboden nadere uitwerkingen te doen, hetgeen echter wel het risico in zich houdt van nieuwe «stapelregelingen» en dientengevolge eventuele onoverzichtelijkheid.

De Rijkswerkinrichting heeft zijn functie verloren en wordt uit de wet geschrapt. Tegelijkertijd constateren de leden van de D66-fractie dat de Rijkswerkinrichting in de Nota inzake het drugsbeleid van de regering opnieuw wordt geïntroduceerd om lastige drugsverslaafden op te sluiten teneinde een behandeling te doen ondergaan. Wat is de relatie tussen deze Rijkswerkinrichting en het onderhavige wetsvoorstel?

Nederland heeft eind jaren tachtig bij ondertekening van het verdrag, waarin humane executie van gevangenisstraffen wordt voorgeschreven, verantwoordelijkheid aanvaard voor detentie in de Nederlandse Antillen en op Aruba.

De detentieomstandigheden in de gevangenis Koraalspecht op Curaçao zijn mensonterend. De leden van de D66-fractie vragen welke stappen de Nederlandse regering onderneemt jegens de Antilliaanse regering om te trachten aan deze situatie op zo kort mogelijke termijn een einde te maken. Mocht de Antilliaanse regering niet bij machte zijn een keer ten goede aan te brengen, hoe gaat de Nederlandse regering de door haar opgenomen verantwoordelijkheid terzake invullen?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij delen de opvatting dat de uit 1951 daterende wetgeving inmiddels een aantal tekortkomingen bevat en dat de in de tussenliggende decennia gegroeide praktijk, gebaseerd op ministeriële circulaire, een codificatie behoeft.

Het voorliggende wetsvoorstel kent naar hun mening een aantal verbeteringen ten opzichte van de huidige wet. Echter, de leden van de fractie van GroenLinks signaleren tot hun spijt eveneens een aantal beperkingen.

Als richtsnoer bij het vormgeven aan de nieuwe wet hebben o.a. de European Prison Rules en de Beginselen inzake de bescherming van alle categorieën gedetineerden en gevangenen van de Verenigde Naties gediend. De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre tevens rekening is gehouden met de bevindingen van de Committee for the Prevention of Torture.

Het wetsvoorstel legitimeert de mogelijkheden voor een streng regime zoals de inrichtingen met een bijzondere beveiliging, de EBI's, en een individueel regime zoals thans in paviljoen 4 van Demersluis wordt gehanteerd. Voornoemd Committee heeft de levensomstandigheden binnen dat regime met niet mis te verstane bewoordingen afgekeurd. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een dergelijk regime nog aan de voorwaarden van een humane tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf kan voldoen.

Deze leden hechten een groot belang aan het resocialisatie-beginsel van detentie. De terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij behoort een belangrijk uitgangspunt te blijven van de Beginselenwet. Het lijkt erop dat deze doelstelling ten aanzien van gedetineerden in een EBI helemaal is verlaten en volledig in de schaduw is gesteld van de eisen van beveiliging. Al bij eerdere gelegenheid heeft de fractie van GroenLinks haar vrees uitgesproken voor een tijdbom die men door het regime binnen de EBI creëert. Hoe dan ook zal ook een langgestrafte ooit eens terugkeren in de maatschappij. Van iemand die jarenlang is bejegend als extreem gevaarlijk kan men niet verwachten dat die bij terugkeer in de maatschappij bijzonder positieve gevoelens jegens die maatschappij zal voelen. Hoe denkt de regering te voorkomen dat op termijn de maatschappelijke veiligheid ernstig in het gedrang komt?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen.

Hun overwegende indruk is dat in het wetsvoorstel de beginselen die de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen beheersen systematisch en tamelijk ad fundum worden geformuleerd en uitgewerkt. Zij beseffen dat nadere uitwerking bij (één?) algemene maatregel van bestuur noodzakelijk is. Eerst dan zal kunnen blijken in hoeverre het ontworpen stelsel overeenstemt met, dan wel afwijkt van het bestaande stelsel.

De leden van de GPV-fractie hebben met waardering en belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De harmonisatie en actualisatie van de penitentiare regelgeving en de codificatie van voorschriften en jurisprudentie komen volgens deze leden tegemoet aan de wens de thans verbrokkelde, verouderde en onvolledige penitentiare regelgeving in een nieuw jasje te steken. Zowel de positie van gedetineerden als die van het gevangenispersoneel wordt daarmee verbeterd. Het voorliggende wetsvoorstel biedt daarom naar het oordeel van de leden van de GPV-fractie de basis voor een modern managen van inrichtingen met voldoende verantwoordelijkheden voor zowel het ministerie van Justitie als de veldorganisaties.

De leden van de GPV-fractie willen alvorens in te gaan op de inhoud van het voorstel van wet een aantal vragen van meer algemene aard stellen. Deze leden zijn zeer bezorgd over het toenemende druggebruik in penitentiare inrichtingen. Deze leden vragen of de constatering juist is dat het relatief eenvoudig is drugs aan de gedetineerden te verstrekken dan wel te leveren. Voorts willen zij weten of dit tot een aanwijsbare stijging van het aantal drugverslaafden en de daarmee gepaard gaande problemen heeft geleid. Het is deze leden ook niet geheel duidelijk welk beleid de regering voert ten aanzien van de capaciteit van drugvrije celruimten en inrichtingen in Nederland. Is het niet gewenst deze capaciteit sterk uit te breiden met een evenredige vergroting van het aantal afkickprogramma's? Deze leden vragen voorts een reactie van de regering op de conclusies in een rapport over vrouwen, detentie en gezondheidszorg, dat de Wetenschapswinkel Utrecht, in opdracht van het Voorlichtingsproject Kriminaliteit en Strafrecht heeft gemaakt. Eén van die conclusies is dat het aantal plaatsen op drugvrije afdelingen voor vrouwen in

verhouding lager is dan voor mannen. Ziet de regering kans die verhouding meer in evenwicht te brengen?

De leden van de GPV-fractie willen voorts aandacht vragen voor de initiatieven van sommige gemeenten om zogenaamde «stads-gevangenissen» in te stellen om verslaafden die crimineel gedrag vertonen te kunnen opvangen. Deze leden hebben twijfels over de wenselijkheid van een ontwikkeling waardoor grote steden op eigen initiatief, verantwoordelijkheid en wellicht ook voor eigen rekening dit soort speciale gevangenissen gaan beheren. De doelstellingen en uitgangspunten van de steden hoeven immers niet gelijk op te gaan met die van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de GPV-fractie vragen welke initiatieven zijn genomen ter verbetering van de brandveiligheid van penitentiare inrichtingen naar aanleiding van het verschijnen van het «Brandbeveiligingsconcept cellen en cellengebouwen» van de directie brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Wordt in alle inrichtingen bij de huidige wijze van bouwen en het gebruik van technische hulpmiddelen een minimumeis van twee bewaarders per 24 gedetineerden gehanteerd?

## **2. Opzet van de wet**

Bij de structuur van de wet is aansluiting gezocht bij het reeds ingediende voorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader kan uiteenzetten in hoeverre beide wetsvoorstellen op elkaar aansluiten.

Bepalingen die op de inrichting voor terbeschikking gestelden en op de rijkswerkinrichtingen betrekking hebben zijn, in verband met de voorziene inwerkingtreding van de Beginselenwet ter beschikking gestelden, niet in het voorliggende voorstel opgenomen. Onstaat er een probleem indien laatstgenoemd voorstel niet in werking zal treden voordat onderhavig voorstel kracht van wet zal hebben? Zo ja, welke oplossing staat de regering dan voor ogen?

Er is gekozen voor een zo compleet mogelijke omschrijving van de concrete beperkingen die kunnen worden gemaakt op de rechten die gedetineerden aan de Grondwet ontleen. Hoewel deze keuze het rechtstatelijk karakter van de wet ontegenzeggelijk verhoogt, vragen de leden van de CDA-fractie of hier een limitatieve opsomming wordt bedoeld. En als dat zo is, of met een dergelijke opzet niet een grote beperking wordt aangebracht ten aanzien van artikel 15, vierde lid, van de Grondwet, op grond waarvan de bevoegdheid ontstaat om ten aanzien van hen, wie rechtmatig de vrijheid is ontnomen, de uitoefening van grondrechten te beperken voor zover die uitoefening zich niet verdraagt met de vrijheidsontneming. Zien de leden van de CDA-fractie het goed, dat als gevolg van de keuze die nu wordt gemaakt immers een situatie ontstaat dat beperkingen op grondrechten die niet in deze wet zijn opgenomen, dan wel niet konden worden opgenomen omdat ze niet zijn voorzien, niet zijn toegestaan, hoewel dit in beginsel wel zou zijn toegestaan op basis van artikel 15, vierde lid, van de Grondwet. De leden van de CDA-fractie vragen of deze analyse de bedoeling van de wet goed weergeeft. Zij vragen tegen deze achtergrond of alle noodzakelijke situaties wel zijn voorzien en dus zijn omschreven. Zij vragen ook of deze keuze onder omstandigheden directies van gevangenissen niet voor ondoelmatige dan wel zelfs onveilige situaties kan plaatsen, omdat zij niet mogen optreden nu de wet hen die bevoegdheid niet biedt, terwijl dit op basis van het Grondwetsartikel wel zou zijn toegestaan.

De aandacht die in de memorie van toelichting wordt gewijd aan het als bijlage bij de memorie gevoegde onderzoek naar het functioneren van het beklagrecht is in dit deel van de toelichting en ten aanzien van bepaalde aspecten summier. In hoofdstuk 20 over het beklagrecht wordt erkend dat veel klachten gaan over incidenten. Op een aantal onderdelen worden aanpassingen voorgesteld, maar tot een afbakening komt het niet. Gelet op het feit dat over de ontwikkeling van het beklagrecht en het functioneren ervan van diverse zijden telkens vragen zijn gesteld en opmerkingen zijn gemaakt, zou een meer principiële benadering op zijn plaats zijn. Die opmerkingen gingen over de aard (futiliteiten), de omvang (stijgende aantallen) van het beklagrecht. Zo waren er zelfs uitspraken dat het beklagrecht een verantwoord (beveiligings)beleid zou frustreren. Daarom vinden de leden van de CDA-fractie het wenselijk dat de regering explicieter reageert op, dan wel conclusies uitspreekt over een aantal in het onderzoek gesignaleerde ontwikkelingen in het beklagrecht.

Allereerst willen deze leden een reactie op de stijging van gemiddeld 29 klachten per 100 bezette cellen in 1989 naar 40 klachten per 100 bezette cellen in 1993. Dat rechtvaardigt in de ogen van de leden van de CDA-fractie niet de conclusie dat van een opvallende stijging van het aantal klachten geen sprake is.

In de tweede plaats wensen zij een reactie op het grote aantal klachten dat ongegrond (64 %), dan wel niet-ontvankelijk (25 %) wordt verklaard. Dat daaruit niet de conclusie mag worden getrokken dat veel over triviale zaken wordt geklaagd, is een opmerking die de leden van de CDA-fractie voor rekening van de regering willen laten. Dat kennelijk niet duidelijk is waarover en op welke gronden geklaagd kan worden, vraagt wel om een reactie.

Deze leden vroegen verder of een indicatie kan worden gegeven welk beslag de afdoening van de 3046 klachten die in 1994 zijn ingediend, legt op mensen en middelen?

Leiden al deze gegevens niet tot de conclusie dat het huidige beklagrecht te onduidelijk is afgebakend? Met name valt dan te denken aan de grond «enige andere hem door of vanwege de directeur opgelegde maatregel waarbij wordt afgeweken van de rechten die hij aan de in het gesticht geldende voorschriften kan ontnemen». Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat de keuze voor een algemene beklaggrond als geformuleerd in artikel 60, tegen beslissingen die door of namens de directeur worden genomen betreffende de klagende gedetineerde, eerder een verruiming dan een verduidelijking is.

Kan het beklagrecht de functie van toets voor de rechtmatigheid en de kwaliteit van het inrichtingsbeleid niet houden, maar dan met een restrictievere omschrijving, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Wat betreft de vormgeving van het beklagrecht betreft wordt in de memorie van toelichting (blz. 9) opgemerkt dat rekening is gehouden met de beginselen van het bestuursrecht, zoals deze inmiddels vorm hebben gekregen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Onder verwijzing naar het artikel van mr. O. J. D. M. L. Jansen in het Nederlands Juristenblad van 1 september 1995, afl. 30, blz. 1107-1114, stellen de leden van de SGP-fractie de vraag aan de orde of, indien de stelling dat detentierecht bestuursrecht is juist is, niet in veel bredere zin dan alleen bij het beklagrecht de Awb leidraad bij het ontwerpen van de Penitentiaire beginselenwet zou hebben behoren te zijn. Zij verzoeken de regering uitgebreid in te gaan op de argumentatie van mr. Jansen voor diens standpunt dat de regering ten onrechte het penitentiair bestuursrecht van het bereik van de Awb heeft uitgezonderd. Zij vragen daarbij met name in te gaan op de stelling dat bij de bespreking van het strafvorderlijk karakter van de tenuitvoerlegging een scheiding kan worden aangebracht tussen de bepalingen die de tenuitvoerlegging mogelijk

maken en die welke de wijze van tenuitvoerlegging betreffen en dat de laatste groep bepalingen geen strafvorderlijk karakter heeft.

De leden van de GPV-fractie willen graag een nadere toelichting op keuze van de regering de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing te laten zijn in penitentiare inrichtingen. De daartoe door de regering aangevoerde motivering heeft deze leden niet volledig kunnen overtuigen. De vraag aangaande de relatie tussen de Awb en de penitentiare wetgeving is naar het oordeel van deze leden relevant omdat de Awb in beginsel voor het gehele bestuursrecht dient te gelden, tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten. In dit kader hebben de leden van de GPV-fractie met belangstelling kennis genomen van het hiervoor genoemde artikel van mr O.J.D.M.L. Jansen in het Nederlands Juristenblad. Deze leden vragen de regering een nadere uiteenzetting te geven over wat zij verstaat onder «de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen» en waar het omslagpunt ligt van strafvordering naar bestuursrecht? Voorts vragen deze leden waarom de Algemene wet bestuursrecht wel van toepassing is op de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.

Het is de leden van de GPV-fractie niet duidelijk of is overwogen in plaats van de nee-tenzij een ja-tenzij benadering te hanteren inzake de toepasbaarheid van de Awb. Deze leden vragen de regering daarom concreet aan te geven in welke gevallen het niet mogelijk is waarborgen van de Awb van toepassing te verklaren op de penitentiare regelgeving. Voorts merken deze leden op dat de toepasselijkheid van de Awb vooral voor derde-belanghebbenden en collectief-belanghebbenden een verbetering van hun rechtspositie kan betekenen. Is uitdrukkelijk beoogd deze belanghebbenden in hun rechtspositie te beperken? Zo ja, wat is daarvoor de achterliggende motivering?

De leden van de GPV-fractie merken op dat in het onderhavige wetsvoorstel, ondanks een opmerking van de Raad van State, in afwijking van de Awb gesproken wordt van «overdragen» waar mandaat is bedoeld. Deze leden zouden het ongewenst vinden indien dit ertoe zou leiden dat de directeur van een penitentiare inrichting, door lezing van «overdracht» als delegatie, grote aantallen beslissingen aan de rechtsbescherming op grond van artikel 60, eerste lid, Penitentiare beginselenwet kan onttrekken.

### **3. Niveau van regelgeving**

Disciplinaire bestraffing, het klacht- en beroepsrecht alsmede de toedeling van beheersbevoegdheden zijn in deze wet uitputtend geregeld. Andere onderwerpen als differentiatie- en selectiecriteria lenen zich daar in de opvatting van de regering niet voor en daarom is hiervoor aanvullende regelgeving noodzakelijk. Als reden daarvoor wordt aangegeven de afhankelijkheid van het aanbod en de actuele beleidsopvattingen omtrent de onderbrenging van gedetineerden. Het eerste argument, de afhankelijkheid van het aanbod, lijkt de leden van de CDA-fractie geen overtuigend argument, aangezien de overheid moet zorgen voor een toereikend aanbod. Het tweede argument, de actuele beleidsopvattingen, achten deze leden evenmin doorslaggevend omdat veranderende beleidsopvattingen terzake voorwerp van parlementaire controle en dus van discussie in het parlement behoren te zijn. Ministeriële regelgeving met grote beleidsvrijheid past daar niet bij.

De regering ziet af van het invoeren van landelijke rechtspositiereglementen. Reden daarvoor is dat gedetailleerde invulling van onderwerpen van materiële aard beter op het niveau van een inrichting kan plaatsvinden. Aangezien totstandkoming van regelgeving op inrichtings-



niveau wel wenselijk wordt geacht, stelt de regering zich voor een model te ontwerpen. Dit model krijgt een dwingend karakter voortvloeiend uit artikel 5, eerste lid. Dat roept de vraag op bij de leden van de CDA-fractie waar het verschil zit tussen deze aanpak en een ministeriële regeling en op welke wijze de zo noodzakelijke aanpassing aan de inrichtings-specifieke omstandigheden mogelijk is. Aangezien de minister het opperbeheer uitoefent, blijft de minister bevoegd de directeurs in voorkomende gevallen ook bindende aanwijzingen te geven in de vorm van richtlijnen omtrent de wijze waarop zij het beheer van de inrichtingen uitoefenen. Hierbij rijst de vraag voor welke onderwerpen deze vorm van aanwijzingen gaat worden gebruikt. Betreft het bijvoorbeeld incidentele of structurele onderwerpen?

#### **4. Doelstelling van tenuitvoerlegging**

Het onderscheid vrijheidsstraf en vrijheidsbenemende maatregel heeft in deze wet uitsluitend terminologische betekenis, aldus de toelichting. Dat roept bij de leden van de CDA-fractie de vraag op naar de reden van het gemaakte onderscheid. Moet uit deze toelichting bijvoorbeeld worden afgeleid dat het voor de tenuitvoerlegging geen verschil maakt of er sprake is van een vrijheidsstraf dan wel een vrijheidsbenemende maatregel?

In de Beginselenwet gevangeniswezen is het beginsel van «minimale beperkingen» uitsluitend toegesneden op onveroordeelden. In dit wetsvoorstel wordt in artikel 2, vierde lid, dit principe uitgebreid tot alle ingeslotenen met een verwijzing naar de «(r)evolutionaire ontwikkeling van de grondrechten». Naar de mening van de CDA-fractie wordt evenwel nagelaten te concretiseren welke ontwikkelingen en uitspraken dwingen tot een uitbreiding van dit principe tot alle gedetineerden.

Tevens wordt niet aangegeven op welke wijze de uitbreiding van dit principe concreet de positie van gedetineerden en de handelingsruimte van inrichtingsdirecties raakt.

In artikel 2, tweede lid, van de PBW keert terug de wettelijke opdracht tot voorbereiding van de terugkeer in het maatschappelijk leven. De randvoorwaarden zijn in de Nota Werkzame detentie geformuleerd. Programma's die zijn gericht op maatschappelijke integratie zullen dit beginsel operationeel gaan maken. Bij de verwezenlijking van dit principe zijn destijds vraagtekens gerezen ten aanzien van het te introduceren standaardregime. Immers, «bijzondere op maatschappelijke integratie gerichte activiteiten zijn er slechts voor hen die aantoonbaar gemotiveerd en ook geschikt zijn». Dat deed vermoeden dat het standaardregime niet op maatschappelijke integratie gericht zou zijn, waardoor dus strijd zou ontstaan met de in artikel 26 BWG en artikel 2, tweede lid, PBW geformuleerde resocialisatie-opdracht. Door interpretatie van de toevoeging «bijzondere» valt aan deze mogelijke strijdigheid te ontkomen. Hoewel deze vrees destijds bij de discussie over de Nota Werkzame detentie is weggenomen, is er thans weer een nieuwe regime-variant aangekondigd ten aanzien waarvan een nieuwe weging moet worden gemaakt. Voldoet met andere woorden het zogenoemde «versoberd regime» aan het uitgangspunt van artikel 2, tweede lid, PBW, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het feit dat het grote belang van een snelle justitiële reactie in de wet zelf, in artikel 2, derde lid, een plaats heeft gekregen. Zij achten dit uitgangspunt van grote waarde voor wat betreft het preventieve effect dat hier van uit gaat. Deze leden vragen echter in hoeverre dit uitgangspunt concreet betekenis heeft. Wat te doen indien de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf niet zo spoedig mogelijk plaats vindt na de oplegging van de

straf. Kan de veroordeelde zich op een gegeven moment op dit wetsartikel beroepen en bijvoorbeeld tenuitvoerlegging afdwingen? Of anderszins, kan worden gevorderd dat de vrijheidsstraf niet meer zal worden geëxecuteerd op grond van het feit dat niet zo spoedig mogelijk met de tenuitvoerlegging is begonnen?

Mede in verband met het bekende cellentekort, willen de leden van de VVD-fractie weten of gedetineerden enig recht kunnen ontlenen aan de zinsnede «zo spoedig mogelijk» in het voorgestelde artikel 2, derde lid.

De leden van de GPV-fractie zijn gelukkig met het derde lid van artikel 2 Penitentiaire Beginselenwet, waar het uitgangspunt van een voortvarende tenuitvoerlegging van rechterlijke bevelen is verwoord. Deze leden menen inderdaad dat dit als uitgangspunt moet gelden maar hebben enige reserves bij de praktische haalbaarheid van dat uitgangspunt aangezien thans maar wellicht ook in de toekomst sprake zal zijn van aanzienlijke tekorten in de celcapaciteit. Kan nader worden aangegeven op welke wijze en binnen welke termijn dit uitgangspunt daadwerkelijk in daden zal kunnen worden omgezet?

## **5. Penitentiair programma**

De leden van de CDA-fractie achten het noodzakelijk dat een wettelijke grondslag wordt gecreëerd op basis waarvan het een gedetineerde tijdelijk en onder voorwaarden wordt toegestaan buiten de gevangenis zijn straf af te ronden. Ontwikkelingen met experimenten als dagdetentie en verlof waarbij gevangenen voor het einde van hun straf de gevangenis mogen verlaten, kunnen een zinvolle bijdrage leveren aan de opdracht als in artikel 2, tweede lid, geformuleerd. Zij kunnen een substantiële bijdrage leveren aan het resocialisatieproces van de gedetineerde. Dat is waardevol voor de veroordeelde, maar ook de samenleving heeft daar baat bij. Dat vereist echter wel dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

In het voorstel is het zogenoemd penitentiair programma gedefinieerd als een vorm van tenuitvoerlegging van een door de rechter bepaalde vrijheidsstraf. De omzetting en invulling kan door de administratie via een zogenoemde «selectiefunctionaris» plaatsvinden, zonder dat er nu al duidelijke c.q. wettelijke selectiecriteria zijn en zonder dat er een nadere c.q. wettelijke tijdsaanduiding is ten aanzien van het deel van de straf dat in ieder geval in de gevangenis moet zijn doorgebracht. Deze opzet vinden de leden van de CDA-fractie een ontoelaatbare inbreuk op het stelsel van vrijheidsstraffen en het rechterlijk straftoemingsbeleid. Deze opzet doet op geen enkele wijze recht aan de door de rechter noodzakelijk geachte en uitgesproken vrijheidsstraf. Het garandeert op geen enkele wijze dat niet het cellentekort maar het gedrag van de gedetineerde gedurende zijn detentie en de resocialisatiemogelijkheden, uitgangspunten zijn voor deze vorm van afdoening. Het feit dat deelname slechts kan geschieden aan door de minister erkende programma's maakt niet dat de leden van de CDA-fractie tot een ander oordeel komen.

De aanvaardbaarheid van afdoening van gevangenisstraf buiten de gevangenis hangt voor de leden van de CDA-fractie af van de volgende stringente randvoorwaarden.

In de eerste plaats een wettelijke verankering van het deel van de vrijheidsstraf dat in ieder geval in de gevangenis moet zijn doorgebracht alvorens tot geconditioneerde omzetting van de vrijheidsstraf mag worden overgegaan. In het verlengde hiervan ligt natuurlijk de afschaffing van de automatische vervroegde invrijheidstelling.

In de tweede plaats dient helderheid te bestaan over de voorwaarden op grond waarvan een gedetineerde in aanmerking komt voor een dergelijke geconditioneerde omzetting. De vraag of dit op een verant-

woorde wijze in een algemene maatregel van bestuur kan worden neergelegd hangt mede af van de inhoud van de voorwaarden. Zolang de inhoud van die amvb niet bekend is, valt geen oordeel te geven over de aanvaardbaarheid van de voorstellen tot introductie van een penitentiair programma in deze wet.

Derde randvoorwaarde is het niet alleen in handen van de administratie leggen van de beslissingsbevoegdheid. De leden van de CDA-fractie vinden het onjuist dat wordt volstaan met een consultatie van het openbaar ministerie. De redenering dat er geen sprake is van het omzetten van een door de rechter op te leggen straf, maar van een modaliteit binnen de straf, overtuigt hen niet. Het karakter van de vrijheidsbenemende straf wijzigt zich wat omvang als ook wat aard betreft zodanig dat niet van een modaliteit binnen dezelfde strafcategorie kan worden gesproken. Miskenning van een dergelijk feit kan ertoe leiden dat door de rechtbanken langere onvoorwaardelijk detentie zal worden uitgesproken teneinde maar eenzelfde termijn van vrijheidsstraf te garanderen. De leden van de CDA-fractie vinden dat het overweging, in ieder geval discussie verdient of, gelet op de verstrekkendheid van de omzettingsbeslissing, nu niet toch tot de introductie van een zogenoemde executierechter zou moeten worden besloten. Zeker nu de rechtsmiddelen van het openbaar ministerie tegen selectiebeslissingen zijn komen te vervallen en bovendien de positie van de administratie bij deze beslissingen in velerlei opzichten substantieel wordt versterkt en de delegatie van de selectiebeslissingen aan selectiefunctionarissen zijn intrede doet.

Bij dit alles is de rol van de reclassering bij het penitentiair programma geenszins duidelijk. Terwijl de reclassering toch een sleutelfunctie wordt toebedacht bij de begeleiding van een veroordeelde die deelneemt aan een penitentiair programma. Er wordt in de toelichting wel een vergelijking gemaakt met de functie die de reclassering vervult bij de taakstraffen. Maar hierbij bestaat de rol van de reclassering zowel uit voorbereiding, coördinatie, begeleiding, controle, als uit rapportage. Indien de reclassering deze rol ook gaat vervullen bij de uitvoering van penitentiaire programma's moet, naar de mening van de CDA-fractie, de verhouding tot bijvoorbeeld de selectiefunctionarissen van het gevangeniswezen duidelijker worden afgebakend.

Naar aanleiding van de zin «Wel behoeven experimenten met betrekking tot extramuraal tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties een wettelijke basis.», op de bladzijden 14 en 15 van de memorie van toelichting, vragen de leden van de VVD-fractie aan de regering om een overzicht van plannen en de stand van zaken van reeds in gang gezette experimenten op dit gebied.

De leden van de VVD-fractie vragen of de capaciteit van de reclassering nu en in de toekomst toereikend zal zijn voor de haar, blijkens de memorie van toelichting toegedachte rol bij de uitvoering van de penitentiaire programma's.

In verband met het gestelde op blz. 16 van de memorie van toelichting over penitentiaire programma's en taakstraffen merken de leden van de VVD-fractie op dat zij altijd hebben gezegd dat de toepassing van alternatieve straffen nooit een alibi mag zijn voor het cellentekort.

Het cellentekort noopt de minister meer dan incidenteel gedetineerden naar huis te sturen nog voordat zij voor de vervroegde invrijheidstelling ex artikel 15 van het Wetboek van Strafrecht in aanmerking komen. Deze uit nood geboren praktijk strekt ertoe om zo min mogelijk verdachten, die van de rechter voorlopige hechtenis moeten ondergaan, heen te zenden. In die zin kunnen de leden van de D66-fractie hier als tijdelijk noodverband begrip voor opbrengen. Deze leden vragen of door introductie van het

penitentiair programma een einde komt aan dit «heenwenden via de achterdeur».

Deze leden constateren met instemming dat de regering met het penitentiaire programma een wettelijke basis biedt aan de extramurale executiemodaliteit (EEM). Het biedt een welkome aanvulling aan de mogelijkheden om de gedetineerde voor te bereiden op een maatschappelijk verantwoorde terugkeer in de maatschappij.

Krachtens artikel 4, eerste lid, moet de gedetineerde eerst een deel van de vrijheidsstraf hebben uitgezeten alvorens in aanmerking te komen voor activiteiten, die geboden worden in het extramurale penitentiaire programma. De regering heeft niet in de wettekst vastgelegd welk deel van de vrijheidsstraf intramuraal moet zijn ondergaan, maar neemt zich voor «bij de nadere vormgeving van het penitentiair programma regels te stellen voor de omvang hiervan in relatie tot de strafduur» (memorie van toelichting blz. 15, laatste alinea). Bestaat door het niet in de wettekst opnemen van een minimumtermijn niet het risico van ondoorzichtigheid en onzekerheid voor gedetineerden, wanneer een aanvang met het penitentiair programma gemaakt kan worden, zo vragen de leden van de D66-fractie. En zal dit niet bij strafrechters het mechanisme oproepen om langere onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen te gaan opleggen, teneinde er verzekerd van te zijn dat de gedetineerde in elk geval een behoorlijke periode achter slot en grendel zit?

Het komt de leden van de D66-fractie als een aantrekkelijke gedachte voor dat de rechterlijke macht wordt ingeschakeld bij de beoordeling welke gedetineerden op enig moment voor het penitentiair programma in aanmerking komen. Hierdoor lijkt gewaarborgd dat de wijze van executie van de vrijheidsstraf zich niet te ver verwijderd van hetgeen de strafrechter bij het uitspreken van het vonnis voor ogen stond. In de optiek van deze leden zou bijvoorbeeld een rechterlijk college kunnen worden ingesteld met een landelijke taak. Hierdoor kan ook de vrees worden weggenomen dat verschillende selectiefunctionarissen en directeuren van penitentiaire inrichtingen verschillend zullen oordelen over de toelating tot een programma, hetgeen rechtsongelijkheid met zich mee kan brengen.

Deze leden verzoeken de regering inhoudelijk op deze gedachte in te gaan.

Andere verdachten kunnen door de rechter worden veroordeeld tot een alternatieve straf in de vorm van een dienstverlening van maximaal 240 uur. Zij dienen onder begeleiding van de reclassering werkzaamheden te verrichten. Hoe verhoudt een dergelijke straf zich tot het penitentiair programma, zo vragen de leden van de D66-fractie. Is de regering niet bevreesd dat er een verschuiving gaat plaats vinden van alternatieve straffen naar de vrijheidsstraf, nu de mogelijkheid van extramurale executie wettelijk mogelijk wordt?

Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie voor het jaar 1996 heeft de D66-fractie vragen gesteld over het programma-voorstel van de stichting Exodus. De Minister van Justitie heeft geantwoord dat het voorstel nadere bestudering verdient en dat het een uitwerking is van het penitentiaire programma, zoals het wetsvoorstel dat omschrijft. Het voorstel is al in 1993 ingediend. De leden van de D66-fractie vragen of er een mogelijkheid bestaat om van dit project een pilot te maken. De ervaringen, die ermee worden opgedaan, kunnen dienstig zijn voor andere programma's.

Verheugd begroeten de leden van de fractie van GroenLinks het – in het kader van resocialisatie – experimenteren met tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf anders dan door vrijheidsbeneming, het penitentiair programma. Hierin wordt gedetineerden de mogelijkheid geboden zich – al met één voet buiten de muren – voor te bereiden op de terugkeer in de

samenleving. De regering voorziet een veelkleurige ontwikkeling van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel buiten de muren van een penitentiaire inrichting. Deze leden spreken de hoop uit dat deze experimenten niet de plaats gaan innemen van een taakstraf. Zij blijven voorstander van zoveel mogelijk opleggen van taakstraffen in plaats van vrijheidsbenemende straffen. In hun ogen wordt het paard achter de wagen gespannen indien het penitentiair programma als alternatief voor alternatieve sancties zal worden opgelegd.

Wat betreft de mogelijkheid van deelname aan een penitentiair programma buiten de muren van de inrichting, gaan de leden van de SGP-fractie ervan uit dat in de op te stellen algemene maatregel van bestuur, die de voorwaarden voor deelname aan zal moeten geven, zal worden bepaald welk deel van de door de rechter bevolen vrijheidsstraf ten hoogste kan worden omgezet in de verplichting tot het volgen van een bepaald programma.

De leden van de GPV-fractie menen dat penitentiaire programma's een goede rol kunnen spelen bij de voorbereiding van de terugkeer van gedetineerden in de maatschappij. Deze leden merken op dat nog weinig ervaring is opgedaan met deze extramurale executiemogelijkheid en zij informeren daarom of de Minister van Justitie inmiddels een aantal experimenten heeft goedgekeurd en welke criteria daarvoor zijn aangelegd. Op welke wijze en met welke frequentie wordt de Kamer over de resultaten van die experimenten op de hoogte gehouden?

De inhoud van de penitentiaire programma's, de voorwaarden voor deelname en het toezicht hierop zullen nader worden uitgewerkt in voorschriften bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, zo lezen de leden van de GPV-fractie in de toelichting op het wetsvoorstel. Deze leden willen niet op voorhand uitsluiten dat de formele wet nadere regels geeft over de duur van de detentie die maximaal met een penitentiar programma kan worden opgevuld. Naar de opvatting van deze leden moet ervoor worden gewaakt dat het element van vrijheidsbeneming te zeer aan de detentie ontvalt. Heeft de regering overwogen door middel van een percentage aan te geven welk deel van de detentie maximaal door een penitentiar programma vervangen zou kunnen worden?

De leden van de GPV-fractie vragen voorts of en op welke wijze de motivatie van de gedetineerde doorslaggevend is voor de beslissing of deelname aan een justitieel programma wordt toegestaan. De vervolgvraag van deze leden is of bij onvoldoende inzet en geringe motivatie van de gedetineerde terugplaatsing van het penitentiaire programma naar de inrichting niet moet worden gegarandeerd. Deze leden vragen voorts enkele voorbeelden te geven van penitentiaire programma's die voor goedkeuring in aanmerking zouden kunnen komen. Bestaat overigens voor gedetineerden een vrije keuze uit penitentiaire programma's die op enig moment worden aangeboden?

Indien doelmatigheidsoverwegingen ertoe leiden dat alleen de gemotiveerde gedetineerden in aanmerking kunnen komen voor deelname aan een penitentiar programma, dan doet zich de vraag voor of dan alleen het sobere regime voor de overige gedetineerden resteert of dat ook voor die groep enkele aanvullende faciliteiten kunnen worden gecreëerd. De genoemde leden vragen de regering nader in te gaan op dit verschil in aanpak en de mogelijke consequenties daarvan. Tevens vragen zij aan te geven welk percentage van de gedetineerden naar verwachting deel zal kunnen nemen aan de aan te bieden penitentiaire programma's. Betekent het aanbieden van penitentiaire programma's dat thans bestaande andersoortige programma's in de inrichtingen die voor

de gedetineerden in het algemeen zijn bedoeld in aantal zullen afnemen? Kan ten gevolge van de introductie van het sobere standaardregime een goede resocialisatie van gedetineerden die niet kunnen deelnemen aan penitentiare programma's nog wel worden gewaarborgd?

Voorts vragen de leden van de GPV-fractie of gelet op de stijging van het aantal psychisch gestoorde gedetineerden een uitbreiding van de opvang van deze gedetineerden en een uitbreiding van het aantal psychotherapeutische programma's niet voor de hand ligt. Is de regering bereid zo nodig extra financiële middelen hiervoor beschikbaar te stellen?

De regering verwacht dat de komende jaren, zo lezen de leden van de GPV-fractie in de toelichting op het wetsvoorstel, parallel aan de ontwikkeling van de penitentiare programma's, de behoefte aan alternatieve straffen, met name de taakstraffen, zal toenemen. De leden van de GPV-fractie waarschuwen ervoor dat geen overspannen verwachtingen gekoesterd moeten worden ten aanzien van de effecten hiervan op de vermindering van het cellentekort. Deze leden zien zich in deze opvatting gesteund door de commissie Korthals Altes. Deze leden zijn de mening toegedaan dat de alternatieve straffen slechts tot op zekere hoogte beschouwd kunnen worden als volwaardige alternatieven voor celstraffen.

Is een ontwikkeling denkbaar, zo vragen de leden van de GPV-fractie, dat door de introductie van penitentiare programma's door rechters langere onvoorwaardelijke straffen worden uitgesproken teneinde eenzelfde termijn van vrijheidsstraf te garanderen?

Blijkens de memorie van toelichting zal de reclassering een sleutelrol gaan vervullen bij de begeleiding van gedetineerden die deelnemen aan penitentiare programma's. De leden van de GPV-fractie hebben behoefte aan een nadere uiteenzetting over de taken en bevoegdheden van de reclassering, de selectiefunctionaris en ander penitentiar personeel ten aanzien van de uitvoering van die programma's.

De leden van de GPV-fractie zijn er niet van overtuigd of wel een scherp onderscheid valt te maken tussen penitentiare programma's en alternatieve/taak-straffen. De eerstgenoemde zijn in de ogen van de regering alternatieve vormen van tenuitvoerlegging terwijl de alternatieve/taak-straffen in de plaats komen van vrijheidsstraffen. Om die reden wordt betrokkenheid van de rechter bij de omzetting van detentie naar deelname aan een penitentiar programma niet nodig geacht en wordt deze beslissing overgelaten aan selectiefunctionarissen. Deze leden betwijfelen of dit een juiste benadering is, omdat de activiteiten die in het kader van penitentiare programma's worden ondernomen grote overeenkomsten vertonen met die van de alternatieve/taak-straffen. Voor de omzetting van detentie in dergelijke straffen is echter wel betrokkenheid van de rechter vereist. Ook overigens zijn deze leden van mening dat penitentiare programma's moeten worden aangemerkt als aanzienlijk lichtere sancties dan het sober standaardregime in gevangnissen. Deze leden vragen de regering het onderscheid tussen penitentiare programma's en alternatieve/taak-straffen nader toe te lichten en daarbij tevens in te gaan op door deze leden gemaakte kritische opmerkingen.

## **6. Beheer**

### *a. Minister en openbaar ministerie*

Met enige verwondering hebben de leden van de PvdA-fractie kennis genomen van de passages waarin de regering stelt dat de ministriële verantwoordelijkheid voor de executietaken onverkort zal blijven bestaan

en dat de in artikel 3, tweede lid, voorgestelde overdracht van bevoegdheden onverlet laat dat de Minister van Justitie – politieke – verantwoordelijkheid draagt voor de wijze waarop het opperbeheer over de penitentiaire inrichtingen wordt uitgeoefend. Kan de regering de betekenis van deze passages nader uiteen zetten? Is het mogelijk om bij wet de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in te perken?

*d. Directeur en staf/personeel*

De geestelijk verzorger en andere functionarissen met een eigen discipline zoals de arts, de maatschappelijk werker en de psycholoog, staan wat betreft de inhoud van hun functie terecht niet onder gezag van de directeur. Gelet op de aard van deze functies is dat juist. Toch roept het bij de leden van CDA-fractie de vraag op wie (eind)verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de kwaliteit van de werkzaamheden die deze functionarissen verrichten. Deze leden doelden meer specifiek op de fouten die recent aan het licht zijn gebracht in het rapport van de Nationale ombudsman bij de verzorging van een TBC patiënt in de inrichting in Norgerhaven.

De leden van de VVD-fractie vragen waar precies de grens ligt tussen de ambtelijke en de inhoudelijke uitoefening van de functie door de geestelijk verzorgers.

De leden van de GPV-fractie vragen nader uiteen te zetten wat moet worden begrepen onder de ambtelijke uitoefening van de functie van aalmoezenier/gestichtspredikent/geestelijk raadsman waarover zij verantwoording schuldig zijn aan de directeur van de penitentiaire inrichting. Ook de betekenis van het afleggen van verantwoording over de gebruikte methodiek en methode van de geestelijk verzorger aan zijn bovengeschikte is deze leden niet duidelijk.

Waarom, zo vragen de leden van de VVD-fractie, wordt volstaan met een vormloze overdracht van bevoegdheden en plichten van de directeur aan een medewerker, ingevolge artikel 5, tweede lid? Is dat, zo vragen deze leden, wel in overeenstemming met het belang van rechtszekerheid van de gedetineerde?

In dit verband vragen de leden van de VVD-fractie ook om een nadere toelichting op de keuze dat het niet opvolgen van een vermeend onbevoegd gegeven bevel voor rekening van de gedetineerde komt.

De leden van de GPV-fractie vinden de toelichting op de overdracht van bevoegdheden door de directeur aan ondergeschikten onhelder. Waar de toelichting spreekt van overdracht wordt eigenlijk de mandaatsfiguur bedoeld. De bevoegdheid gaat immers niet over op een ondergeschikte, maar deze voert deze uit naam van de directeur uit. Gelet op artikel 1A.1.2.2 Awb (ontwerp derde tranche) is delegatie en dus overdracht van bevoegdheden aan ondergeschikten ook niet mogelijk. Betreft het hier een expliciet bedoelde afwijking van de Awb-bepalingen?

*e. Directeur en gedetineerden*

Welke medewerkers zijn bedoeld, zo vragen de leden van de VVD-fractie, in de zinsnede «directeur, ambtenaren en medewerkers» op blz. 23 van de memorie van toelichting? En, zo vragen deze leden, wie draagt verantwoordelijkheid voor de handelwijze van «medewerkers»?

## **7. Bestemmingsbepaling**

### *a. Inrichting of afdeling*

In de praktijk is behoefte gebleken aan het maken van onderscheid in externe bestemming tussen afdelingen van een inrichting. De wet maakt dat nu mogelijk. De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven wanneer deze behoefte ontstaat en hoe vaak tot op heden gebruik is gemaakt van de kunstmatige oplossing?

### *b. Interne of externe differentiatie*

Gesteld wordt dat voor de kwaliteit van de rechtsbescherming de keuze voor interne of externe differentiatie weinig verschil maakt. Toch bestaat er een onderscheid, waardoor wordt dit dan gerechtvaardigd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de GPV-fractie kunnen ermee instemmen dat voor een beter en flexibeler gebruik van de beschikbare detentiecapaciteit delen van een inrichting kunnen worden aangemerkt als afdeling met een externe bestemming die afwijkt van die van de overige delen van de inrichting. De vergroting van de mogelijkheden tot interne en externe differentiatie mag naar het oordeel van deze leden echter niet leiden tot een te fijnmazig differentiatiestelsel. Nu de regering te kennen geeft een te vergaande differentiatie niet te verwachten, vragen de leden van de GPV-fractie een nadere toelichting op de voor nieuwe interne dan wel externe differentiatiemogelijkheden geldende regeling. Kan worden uiteengezet aan welke criteria c.q. randvoorwaarden nieuwe detentievormen in ieder geval moeten voldoen?

## **8. Beleidsuitgangspunten van detentie**

Regionalisering en detentiefasering blijven op goede gronden uitgangspunten van het detentiebeleid. De leden van de CDA-fractie hechten sterk aan deze uitgangspunten. Het wekt echter bevreemding dat gelet op het capaciteitstekort van zulke wezenlijke principes geen wettelijke beginselen worden gemaakt. Het is voor deze leden evident dat lang niet altijd voldaan kan worden aan deze uitgangspunten, al was het alleen maar omdat veel gedetineerden nu eenmaal niet uit Nederland komen en plaatsing in de regio van herkomst of toekomst niet tot de mogelijkheden behoort. Dat neemt niet weg dat een wettelijk uitgangspunt de overheid sterker opdraagt te regionaliseren en detentiefasering toe te passen dan een in de toelichtende stukken beleden beleidsprincipe. Opname van detentiefasering in de wet geeft een strakker en dwingender kader dan te werken op basis van beleidsuitgangspunten.

### *a. Regionalisering*

Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk waarom van het vereiste wordt afgestapt dat er in de hoofdplaats van het arrondissement een huis van bewaring moet zijn. Verkorting van de afstand en daarmee van de reistijd tussen plaats van berechting en plaats van detentie is geboden in het belang van een goede en efficiënte rechtsgang, maar ook in het belang van een kostenbesparende overheid en vanuit veiligheids-overwegingen.

Het verlaten van het uitgangspunt, omdat het huis van bewaring in Assen inmiddels is gesloten, doet geen recht aan de zwaarte van de argumenten voor handhaving van het principe.



Deelname aan een penitentiair programma zal als regel plaatsvinden in de omgeving waarin de gedetineerde na afloop van zijn detentieperiode zal terugkeren. Even daargelaten de principiële bezwaren die de leden van de CDA-fractie hebben ingebracht tegen de opzet van het «penitentiair programma», rijst bij hen de vraag of bij deze modaliteit het uitgangspunt dan niet wettelijk kan worden verankerd. Bovendien rijst de vraag bij de hantering van dit uitgangspunt wat de positie van buitenlandse gedetineerden in dezen is.

In verband met het voorgestelde artikel 9, derde lid, vragen de leden van de VVD-fractie of niet ook in elk arrondissement een minimum aantal cellen met de bestemming van huis van bewaring moet worden aangegeven.

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen begrip opbrengen voor de overwegingen in de memorie van toelichting ten aanzien van de regionalisering. Zij onderschrijven het uitgangspunt van het bevorderen van een goede rechtsgang dat met name de voorlopig gehechten worden ondergebracht in de buurt van het gerecht. Zij delen niettemin de opvatting dat het capaciteitstekort noopt tot een wettelijk systeem waarin de verdeling plaatsvindt op centraal niveau met de bedoeling een optimale benutting te verkrijgen van de penitentiaire capaciteit.

Zij geven daaraan de voorkeur boven de uitbreiding van de celcapaciteit.

Dat neemt niet weg dat deze leden het belang voor de gedetineerde van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel in de regio van herkomst groot achten, waarmee zij het betreuren dat dit niet als beginsel in de wet is opgenomen.

De leden van de GPV-fractie kunnen er mee instemmen dat wanneer puntje bij paaltje komt thans aan een efficiënte benutting van de celcapaciteit voorrang wordt gegeven boven het regionaliseringsprincipe. Dit betekent voor deze leden echter niet dat dit principe zich nimmer zou lenen voor opnemings in deze wet. Zowel in het belang van een snelle en geloofwaardige executie van straffen als in het belang van een goede resocialisatie van gedetineerden dient het regionaliseringsprincipe in de komende jaren weer aan kracht te winnen. Deze leden zouden het ongewenst vinden wanneer in de toekomst een frequent beroep op de tekortschietende celcapaciteit er structureel toe zou leiden dat niet tegemoet kan worden gekomen aan het gerechtvaardigde belang van gedetineerden om in de regio van herkomst te worden gedetineerd. De leden van de GPV-fractie vragen of gegevens beschikbaar zijn over de mate waarin niet kan worden voldaan aan het regionaliseringsprincipe. Wordt hiermee bij de voorziene uitbreiding van de celcapaciteit voldoende rekening gehouden? De leden van de GPV-fractie menen voorts dat het gewicht van het regionaliseringsprincipe in het kader van detentiefasering nu reeds zwaarder moet wegen, omdat de gedetineerden zeker in de laatste fase van detentie in de regio van herkomst gehuisvest zouden moeten worden. Deze leden bepleiten daarom meer gewicht aan het regionaliseringsprincipe toe te kennen afhankelijk van de resterende duur van de detentie. Zij vragen of de flexibiliteit in de totale celcapaciteit thans voldoende is hieraan daadwerkelijk uitvoering te geven. Wat betekent het regionaliseringsprincipe voor de spreiding en capaciteit van penitentiaire programma's in de verschillende regio's?

#### *b. Detentiefasering*

Aangezien de uitwerking van het beleid ten aanzien van detentiefasering nog uitwerking krijgt, en samenhangt met de (her) bestemming van de penitentiaire inrichtingen, is het moeilijk zicht te krijgen op de aard

en omvang van de voorgenomen beleidswijzigingen. Wel kunnen de leden van de CDA-fractie zich uitspreken over het wel geformuleerde uitgangspunt om anders dan in het huidige stelsel de gedetineerde in aanmerking te laten komen voor detentiefasering ongeacht de fase van de straf. Zij vinden dit een zeer vergaande verruiming. Zij onderschrijven de wenselijkheid om tot een evenwichtiger spreiding over de detentietijd te komen. Nu is dat beperkt tot het laatste jaar van de detentie, waarbij een koppeling is gelegd met de verlofmogelijkheid. De leden van de CDA-fractie geven vooralsnog de voorkeur aan een stelsel dat is gekoppeld aan een tenminste verstreken strafdeel. Zij denken dan aan een deel in de orde van grootte van de helft.

In verband met het gestelde op blz. 28 van de memorie van toelichting vragen de leden van de VVD-fractie aan te geven aan welke bestemmingswijzigingen van penitentiaire inrichtingen wordt gedacht.

Naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks zou ook detentiefasering als uitgangspunt voor beleid als beginsel in de wet moeten worden opgenomen.

## **9. Hoofdpijnen van het differentiatiestelsel**

### *a. Scheiding der seksen*

De leden van de CDA-fractie nemen met belangstelling kennis van het feit dat het onderzoek van de werkgroep Vrouwen in detentie te zien geeft dat vrouwen prijs stellen op gescheiden onderbrenging en daarmee tot dezelfde conclusie komen als de CDA-fractie destijds, namelijk dat het gezamenlijk onderbrengen van mannelijke en vrouwelijke gedetineerden op één afdeling geen aanbeveling verdient. Deze leden nemen derhalve met instemming kennis van het feit dat dit nu in artikel 11 is vastgelegd. Het feit dat er wel ruimte wordt gecreëerd voor gezamenlijke activiteiten baart deze leden evenwel met zorg. Zij vrezen ook bij deze opzet beheers- en zedelijkheidsproblemen.

De differentiatiecriteria zijn ten opzichte van de huidige regelgeving veranderd. De strikte scheiding tussen gedetineerde mannen en vrouwen is verlaten. De leden van de fractie van GroenLinks spreken er hun waardering voor uit dat goede nota is genomen van de onderzoeksresultaten in opdracht van de werkgroep Vrouwen in detentie. Op grond daarvan is niet gekozen voor het gezamenlijk onderbrengen van mannelijke en vrouwelijke gedetineerden op één afdeling, doch wordt slechts een gematigde vorm van gemengde detentie beproefd. Eveneens waarderen deze leden de mogelijkheid om bijzondere aandacht en zorg aan zwangere vrouwen te besteden door voor hen in een aparte opvang te voorzien.

De leden van de GPV-fractie zijn er gelukkig mee dat is afgezien van het gezamenlijk onderbrengen van mannen en vrouwen op één afdeling. Deze leden stellen vast dat de regering ten opzichte van de huidige situatie een gematigde vorm van gemengde detentie wil introduceren. Deze leden vragen naar de concrete ervaringen in Nederland en in het buitenland met deze beperkte gezamenlijke detentievorm.

### *b. Leeftijd*

Het feit dat het wettelijk onderscheid tussen jeugdige en volwassen mannelijke gedetineerden wordt opgeheven, achten de leden van de CDA-fractie nog altijd niet verantwoord. De beïnvloedbaarheid van jeugdigen door volwassenen is altijd aanwezig en groot. Het feit dat

jeugdigen die een gevangenisstraf moeten ondergaan reeds een zodanig crimineel verleden achter de rug hebben dat het besmettingsgevaar is te verwaarlozen, overtuigt deze leden niet. Uitgangspunt voor jeugdigen mag niet zijn het zogenoemde «standaardregime», maar moet zijn een bijzonder op maatschappelijke integratie gericht regime dat is toegespitst op hun leeftijdsfase. Dat verdraagt zich niet met plaatsing in een inrichting voor volwassenen.

De leden van de fractie van GroenLinks plaatsen vraagtekens bij het verlaten van leeftijd als onderscheidend criterium tussen jeugdige en volwassen mannen.

Zij menen dat van een te pessimistisch gedachtengoed wordt uitgegaan met betrekking tot jeugdige delinquenten. Het voorstel biedt onvoldoende mogelijkheid om jeugdigen tegen ouderen in bescherming te nemen. Evenmin wordt rekening gehouden met de eerder vanuit de Tweede Kamer benadrukte mogelijkheid om jongeren tijdens hun detentiefase positief te beïnvloeden.

#### *c. Lengte straf(restant)*

De leden van de VVD-fractie vragen of, gelet op het voorgestelde artikel 10, derde lid, de regering de stelling ondersteunt dat een ruime regimes-differentiatie een grotere claim legt op de celcapaciteit.

#### *d. Huis van bewaring of gevangenis*

Terecht wordt het bestaande onderscheid tussen huizen van bewaring en gevangenissen gehandhaafd. Al lijkt het er door het nog altijd nijpende cellentekort op dat gevangenissen steeds verder naar de achtergrond worden verdrongen, hetgeen de leden van de CDA-fractie een ongewenste en onjuiste ontwikkeling vinden.

#### *f. Bijzondere opvang*

In verband met het voorgestelde artikel 16, vierde lid, vragen de leden van de VVD-fractie of de vaststelling van de criteria waaraan de gedetineerde moet voldoen voor plaatsing in bijzondere opvang nog met andere waarborgen is omgeven. Zo nee, waarom niet?

De Tweede Kamer heeft in december 1995 met algemene stemmen de motie Dittrich c.s. aangenomen, waarin de Kamer de regering verzoekt bijzondere aandacht te schenken aan psychisch gestoorde gedetineerden en hun opvang. Daarbij werd als mogelijkheid genoemd het ondergaan van een gevangenisstraf op de gesloten afdeling van een algemeen psychiatrisch ziekenhuis, teneinde effectieve behandeling mogelijk te maken en daardoor recidivegevaar te verkleinen. In het veld zijn in dit kader regionale projectvoorstellen ontworpen, zoals bijvoorbeeld het project van het Algemeen Psychiatrisch Ziekenhuis Willibrord te Heiloo met de penitentiaire inrichting in Heerhugowaard.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering van oordeel is dat het wetsvoorstel als gevolg van het aannemen van de motie ongewijzigd kan blijven? Verder vernemen zij graag van de regering welke concrete stappen ondernomen zijn ter uitvoering van deze motie.

### **10. Selectie**

Artikel 553 wordt aangescherpt en stelt buiten twijfel dat wanneer het openbaar ministerie de executie overdraagt aan de Minister van Justitie de tenuitvoerlegging in het vervolg onder zijn verantwoordelijkheid geschiedt. De voordracht tot executie wordt ook in de nieuwe formulering

gedaan door het openbaar ministerie. Dat roept bij de leden van de CDA-fractie de vraag op naar de (rest)inhoud van deze bepaling. Gegeven het feit dat het beroepsrecht van het openbaar ministerie vervalt en gelet op de reorganisatie van het openbaar ministerie, lijkt het erop dat de door de minister aan te wijzen selectiefunctionarissen en dus de administratie een grote beleidsvrijheid krijgen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van straffen. Dit wordt nog bevestigd door de toelichting waarin staat dat het openbaar ministerie of het rechterlijk college zich wel kunnen uitspreken over de wenselijk geachte wijze van tenuitvoerlegging, maar dat die wijze van tenuitvoerlegging op praktische problemen kan stuiten en het dan de selectiefunctionaris vrij staat de plaatsing af te stemmen op de mogelijkheden. Gelet op onder andere het grote capaciteitstekort zal aan de toepassing van deze regel grote behoefte bestaan, zo vreesden de leden van de CDA-fractie.

Deze leden hebben al eerder uitgesproken het onjuist te vinden de beslissing omtrent deelname aan een penitentiaal programma onder de nog onbekende randvoorwaarden, in handen te leggen van een selectiefunctionaris.

De leden van de VVD-fractie vragen of inderdaad elke bemoeienis van het openbaar ministerie bij de selectie van gedetineerden moet worden afgeschaft. Is dat in overeenstemming met het uitgangspunt dat toch het openbaar ministerie verantwoordelijk is voor de executie van de vrijheidsstraf, zo vragen deze leden.

Het openbaar ministerie kan blijkens de toelichting aanwijzingen geven over de prioriteit van plaatsing bij capaciteitsgebrek. De leden van de GPV-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de onderscheiding van voorlopig gehechten in A+, A, B en C-gevallen in de praktijk niet altijd betekent dat allereerst de daarvoor in aanmerking komende voorlopig gehechten op vrije voeten worden gesteld indien een capaciteitsprobleem zich voordoet. Is voorzien in een landelijk informatienetwerk waarmee een landelijk juiste plaatsing en eventuele uitplaatsing van voorlopig gehechten kan worden gerealiseerd? Schiet de indeling in categorieën haar doel niet voorbij als ook A- of A+-gehechten op vrije voeten komen?

## **11. Mate van gemeenschap**

### *a. Algehele en beperkte gemeenschap*

De leden van de PvdA-fractie hechten er aan op deze plaats nogmaals te benadrukken dat de huidige praktijk met betrekking tot meervoudig celgebruik voor hen aanvaardbaar is. Met de regering zijn zij van mening dat het genoemde geschiktheids criterium van artikel 14 van de European Prison Rules niet zonder meer is aan te nemen ten aanzien van de ongedifferentieerde groep preventief gehechten en evenmin ten aanzien van de langer gestraften. Deze leden vragen of het geen aanbeveling verdient om de categorieën waarvoor meervoudig celgebruik wel aanvaardbaar is in artikel 20 op te nemen. Zij verzoeken de regering hierop te reageren.

De leden van de GPV-fractie vragen in welke mate de celcapaciteit zou kunnen worden uitgebreid indien, het gebouw van de inrichting en de aard van de gedetineerden in aanmerking nemend, maximaal van de mogelijkheid tot het onderbrengen van twee of meer gedetineerden in één verblijfsruimte gebruik zou worden gemaakt. Bestaan er concrete voornemens de gezamenlijke onderbrenging van twee of meer personen in inrichtingen met een regime van algehele gemeenschap verder uit te breiden?

### *b. Individueel regime*

Nieuw is de invoering van een individueel regime zoals dat geldt voor de Extra Beveiligde Inrichtingen. Het individuele regime vormt een uitzondering op de hoofdregel dat regimes in gemeenschap worden ondergaan. De leden van de CDA-fractie delen de mening van de regering dat een wettelijke basis niet voorbarig maar juist nodig is. Zij delen verder de mening van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing dat een zorgvuldige en regelmatige beoordeling van de noodzaak tot voortzetting van het verblijf nodig is. Dat roept de vraag op waarom het niet ook tot de mogelijkheden behoort de plaatsing in een inrichting of een afdeling met een individueel regime voor een bepaalde periode te doen zijn.

De leden van de CDA-fractie nemen met instemming kennis dat het voorgestelde artikel 20, tweede lid, het mogelijk maakt om cellen te bestemmen voor de onderbrenging van meer dan één gedetineerde. Het komt deze leden aanvaardbaar voor dat de mate waarin van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt afhankelijk wordt gesteld van de gebouwelijke mogelijkheden, alsmede van de aard van de gedetineerden. Deze leden geven hier wel als hun mening te kennen dat gebouwelijke mogelijkheden hiervoor in de toekomst kunnen en moeten worden verruimd.

De leden van de VVD-fractie achten het passend dat de bevoegdheid om te bepalen in welke inrichting een individueel regime zal gelden aan de minister is voorbehouden. Dat is passend, gelet op het belastend karakter van een dergelijk regime voor de gedetineerde.

De leden van de D66-fractie zijn nog niet overtuigd van de noodzaak tot invoering van het individueel regime voor gedetineerden, die in extreme mate een beheersrisico vormen. De vraag is of de directeur van een penitentiaire inrichting niet adequater met een in tijd beperkte maatregel kan ingrijpen in een risicosituatie, dan dat voor een risicosituatie een nieuw wettelijk regime wordt opgetuigd. Wellicht geldt ook hier, dat het aanbod de vraag creëert. Het individuele regime staat op gespannen voet met de doelstelling om de gevangenisstraf humaner te executeren.

De Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing heeft bezwaren geopperd, evenals de Nederlandse Orde van Advocaten en het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling. De leden van de D66-fractie verzoeken de regering in de beantwoording bijzondere aandacht aan deze bezwaren te schenken.

De leden van de GPV-fractie vragen of er een stijging waarneembaar is in het aantal gedetineerden waarvoor individuele begeleiding noodzakelijk is en zo ja, tot welke extra kosten dit zou kunnen leiden. Welke zijn de ervaringen op grond waarvan de regering de regeling van het individuele regime in dit wetsvoorstel verantwoord acht?

### **12. Ordemaatregelen**

Het ingrijpend karakter van de ordemaatregel – uitsluiting van activiteiten (artikel 23) en plaatsing in afzondering (artikel 24) – rechtvaardigt een uitdrukkelijke wettelijke voorziening met waarborgen voor de uitoefening van deze bevoegdheden.

Maatregelen kunnen ook worden getroffen naar aanleiding van incidenten buiten de inrichting. Aangezien deze gedragingen zich buiten het zicht en dus de verantwoordelijkheid van de directeur afspelen vragen de leden van de CDA-fractie om welke gedragingen het gaat en hoe hard de beschuldiging moet zijn; aangifte bij de politie, rapportage van de reclasseringsmedewerker?

De leden van de SGP-fractie vragen om een nadere toelichting van de beslissing om, dit naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State, in de artikelen 23, 26, 36, 38, 39 en 40 de beperkingsgronden, genoemd in de artikelen 222 en 225 van de Wet van 29 juni 1925 (Stb. 308) tot invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, te laten vervallen. Valt geen onduidelijkheid te vrezen nu de verwijzing naar de bepalingen van deze oude, wellicht minder bekende wet, vervalt?

*b. Procedure*

Ten aanzien van de ordemaatregelen gelden procedurevereisten zoals horen en schriftelijke mededeling, tenzij onmiddellijk actie geboden is. Dat roept bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of een ingesteld beroep tegen zo'n ordemaatregel de maatregel schorst.

*d. Afzondering*

In artikel 24, tweede lid, is bepaald dat de directeur het contact met de buitenwereld gedurende het verblijf in de afzonderingscel kan beperken of uitsluiten. In aansluiting hierop is in het vijfde lid van genoemd artikel bepaald dat de directeur zorg draagt voor de nodige contacten tussen ambtenaren en medewerkers van de inrichting en de gedetineerde. De leden van de PvdA-fractie vragen of het mogelijk is dat de directeur in de periode van afzondering de contacten tussen de gedetineerde en zijn advocaat totaal kan verbieden. Zij zijn van oordeel dat dit een ongewenste consequentie van genoemde bepalingen zou zijn. Kan de regering aangeven of het op bezwaren zou stuiten om de advocaat in artikel 24, vijfde lid, op te nemen?

De regeling van afzondering is vereenvoudigd. De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven waaruit die vereenvoudigingen bestaan? Kan tevens worden verduidelijkt wanneer er sprake is van ernstige incidenten die de maatregel van afzondering rechtvaardigen maar niet voldoende zijn voor een zogenoemde disciplinaire straf? Dit, aangezien bij ernstige incidenten toch ook vaak sprake zal zijn van «strafbare feiten» (bijvoorbeeld geweldpleging) die voor oplegging van een disciplinaire straf vereist zijn.

De Nederlandse Orde van Advocaten heeft in haar commentaar bezwaar gemaakt tegen de verruiming tot vijftien uren van de in artikel 24, vierde lid, bedoelde mogelijkheid tot afzondering in noodsituaties. De leden van de CDA-fractie vragen de regering daar nogmaals uitdrukkelijk op te reageren.

### **13. Verlaten van de inrichting**

*a. Gronden*

In verband met het feit dat het tijdelijk verlaten van de inrichting een veel ruimere toepassing heeft gevonden dan artikel 47 BWG heeft bedoeld, is een nieuwe wettelijke formulering nodig. Nu ervoor wordt gekozen alleen in de wet neer te leggen het beginsel dat de gedetineerde kan worden toegestaan de inrichting te verlaten en de uitwerking bij ministeriële regeling uit te werken, is het voor de leden van de CDA-fractie moeilijk om een oordeel uit te spreken over een nieuwe verlofopzet.

Hoewel de mate van flexibiliteit de keuze voor een ministeriële regeling niet helemaal onlogisch doet zijn, geven de leden van de CDA-fractie er toch vooralsnog de voorkeur aan als de hoofdlijnen van de regeling in de wet zouden worden verankerd. Hierbij denken deze leden aan de volgende hoofdlijnen. Hoofdlijnen als daar zijn voor een te maken onderscheid ten aanzien regimair verlof, zoals wij dat thans kennen bij open en halfopen

inrichtingen en niet-regimair verlof. Hoofdlijnen ten aanzien van ten minste uitgediende straftijd en strafrestant bij niet regimair verlof-regelingen. Hoofddregels ten aanzien van calamiteitenverlof en sancties ten aanzien van het niet (op tijd) terugkeren van verlof.

*b. Beklagmogelijkheden*

De redenen om de beslissing omtrent verlofverlening voor beklag open te stellen, zijn zwaarwegend. Desondanks vragen de leden van de CDA-fractie op welke gronden een beklag ingediend kan worden en in vervolg daarop gegrond kan worden verklaard.

De leden van de GPV-fractie vragen of de directeur de bevoegdheid heeft, tegen het advies van de behandelende artsen in, een geestelijk labiele dan wel een delict-gevaarlijke gedetineerde toestemming te geven voor een beperkte duur de inrichting te verlaten. Voorts hebben deze leden behoefte aan een nadere toelichting op de gevallen waarin de directeur respectievelijk de minister bevoegd is beslissingen omtrent verlof te nemen.

#### **14. Controle en geweldgebruik**

De leden van de GPV-fractie zijn tevreden met de in het wetsvoorstel opgenomen formeel wettelijke grondslag voor het maken van inbreuk op de grondwettelijke grondrechten van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en van de onaantastbaarheid van het lichaam, gelet op het ingrijpende karakter ervan.

*b. Onderzoek aan lichaam en kleding*

Het is nodig dat regels worden gesteld ten aanzien van onderzoek aan en in lichaam en kleding, urine-onderzoek, geneeskundige behandeling e.d. De leden van de CDA-fractie vragen of onder de opgesomde methoden ook het gebruik van bijvoorbeeld drugsopsporingshonden valt.

Wat betekent, zo vragen de leden van de VVD-fractie, precies de zinsnede «voor zover mogelijk» in het voorgestelde artikel 29, derde lid? Betekent dat dat ook wordt gewaarborgd dat altijd tenminste één man en tenminste één vrouw in de inrichting dienst hebben?

De leden van de GPV-fractie hechten veel waarde aan de mogelijkheid het onderzoek aan het lichaam door personen van hetzelfde geslacht te doen plaatsvinden. Deze leden willen graag vernemen welke redenen er de oorzaak van kunnen zijn dat dit toch niet mogelijk is. Bestaat een bewust personeelsbeleid ten aanzien van medewerkers die het onderzoek aan het lichaam moeten verrichten? Kan door middel van een dergelijk personeelsbeleid niet worden verzekerd dat te allen tijde een persoon van hetzelfde geslacht beschikbaar is voor het doen van onderzoek aan het lichaam?

*c. Verplicht urine-onderzoek*

Ten aanzien van de gemelde bevoegdheden rijst bij de leden van de CDA-fractie de vraag wanneer er gronden zijn om van de hier omschreven bevoegdheden gebruik te maken. Moet er sprake zijn van een vermoeden van bijvoorbeeld druggebruik alvorens een gedetineerde kan worden verplicht mee te werken aan een urine-onderzoek?

*d. Onderzoek in het lichaam*

Gelet op het ingrijpende karakter van de bevoegdheid die in artikel 31 wordt gegeven hebben de leden van de GPV-fractie behoefte aan een nadere toelichting op de (gangbare) methoden van onderzoek in het lichaam en het onderscheid tussen ingrijpend en minder ingrijpend onderzoek.

*e. Het gedogen van een geneeskundige behandeling*

Valt onder de verplichting een geneeskundige behandeling te gedogen ook het kunstmatig voeden in geval van een hongerstaking, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

*f. Fixatie*

In verband met het voorgestelde artikel 33, eerste lid, vragen de leden van de VVD-fractie of bij «mechanische middelen» ook andere middelen dan het veiligheidsbed worden bedoeld. Zo ja, welke? En, zo vragen deze leden, op welk soort «medewerker» doelt de regering in het tweede lid van artikel 33?

De leden van de GPV-fractie vragen of de geestelijke, dan wel lichamelijke toestand van een gefixeerde gedetineerde de indiening van beklag tegen de bevestiging van mechanische dwangmiddelen feitelijk niet onmogelijk maakt. Kan een eventuele vertegenwoordiger van de gefixeerde gedetineerde namens hem of haar beklag indienen?

*g. Onderzoek verblijfsruimte*

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de uitleg van de regering dat een cel niet als een woning in de zin van artikel 12, eerste lid, van de Grondwet kan worden aangemerkt en dat de uitoefening van het grondrecht zich niet verdraagt met de detentie en dus kan worden beperkt.

*h. Geweldgebruik*

De regeling voor geweldgebruik verduidelijkt de positie van allen die ermee te maken kunnen krijgen. Desondanks willen de leden van de CDA-fractie de ogen niet sluiten voor de moeilijke, zo niet onmogelijke situatie waarvoor betrokkenen kunnen komen te staan in weerwil van de heldere formuleringen in de wet.

## **15. Contact met de buitenwereld**

Voor gedetineerden is contact met de buitenwereld van groot belang. Een goede regeling is daarom voor een ieder van belang.

De leden van de CDA-fractie vinden het niet juist dat de ouders of voogd van een minderjarige gedetineerde niet zijn opgenomen in de opsomming van bevoorrechte personen die een bijzondere positie innemen bij het onderhouden van contact (in de vorm van correspondentie, telefoneren en bezoeken) met de gedetineerde. Zij onderkennen wel dat het ook bij deze personen van belang kan zijn toezicht uit te oefenen op dit contact, maar het belang van de regelmatige en ongecontroleerde contacten voor de minderjarige dient in hun ogen de wettelijke hoofdregel te zijn. In uitzonderingsgevallen zou dan in controle kunnen worden voorzien.



## *b. Bezoek*

Bezoek is onmiskenbaar van belang voor de gedetineerde. Een heldere regeling is daarom geboden. Komt de in artikel 38, eerste lid, voorgestelde hoofdregel overeen met de thans gangbare gebruiken, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Kan met een hoofdregel van een uur bezoek per week ook rekening worden gehouden met de soms (lange) reistijden van het bezoek?

In artikel 38, vijfde lid, wordt aan de directeur de mogelijkheid gegeven om een bezoeker aan een onderzoek aan zijn kleding te onderwerpen. Drugs kunnen ook in het lichaam van het bezoek de penitentiaire inrichtingen worden binnengesmokkeld. De leden van de D66-fractie vragen of de regering heeft overwogen om ook het bezoek aan een onderzoek in het lichaam te onderwerpen; uiteraard alleen in geval van een serieuze verdenking en indien niet met het bezoek tot overeenstemming kan worden gekomen tot een andere oplossing. Biedt de Grondwet geen mogelijkheid om een dergelijke wettelijke verplichting dienaangaande op te nemen?

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich aansluiten bij de in artikel 38, zevende lid, voorgestelde regeling. Vraagtekens plaatsen zij echter bij de voorwaarde genoemd in de laatste volzin. De bezoekers, genoemd in artikel 37, eerste lid, kunnen zich vrijelijk met de gedetineerde onderhouden, behoudens ingeval van de gedetineerde een ernstig gevaar uitgaat voor de veiligheid van de bezoeker. Deze leden zijn van oordeel dat alle in artikel 37 genoemde personen heel goed in staat zijn om zelf de afweging te maken of zij blootstaan aan gevaar. Het is de vraag of het verstandig is om deze voorwaarde in de wet op te nemen, aangezien het de mogelijkheid biedt dat er misbruik van wordt gemaakt. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader duidelijk te maken waarom deze voorwaarde noodzakelijk is.

De Nederlandse Orde van Advocaten houdt bezwaar tegen de mogelijke inperking van het vrije verkeer tijdens het bezoek van de advocaat aan zijn gedetineerde cliënt. Nu het gaat om een maatregel om de bezoeker, in dit geval dus de bezwaarmaker, beter te beveiligen, vraagt dit bezwaar om een gedegen argumentatie omtrent de redenen die aanleiding geven tot handhaving van deze bevoegdheid. Aangezien de bezwaren zich specifiek richten tegen de vage bewoordingen op grond waarvan deze bevoegdheid mag worden uitgeoefend als ook tegen het ontbreken van een indicatie in hoeverre het vrij verkeer kan worden beperkt, roept dit bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of daaraan niet tegemoet gekomen kan worden door een duidelijker omschrijving.

In artikel 38, zevende lid, wordt het vrij verkeer tussen gedetineerde en zijn bezoek aan banden gelegd. Voor advocaten is het in de opvatting van de leden van de D66-fractie de laatste jaren bijzonder moeilijk geworden om hun cliënten te bezoeken als gevolg van de invoering van bloktijd- en andere beperkende regelingen. Is de regering bereid de uitzondering van artikel 37, eerste lid, onder g en h, uit te breiden naar de in dat artikel genoemde personen onder i? Zo nee, welke maatregelen neemt de regering dan om deze beperkingen zo minimaal mogelijk te laten zijn?

In de laatste volzin van het zevende lid staat geen grens aangegeven, waaraan de directeur zich in elk geval moet houden wil er nog sprake zijn van een vertrouwelijk overleg. Voor het afluisteren van het gesprek tussen advocaat en cliënt – ook al is dat tevoren meegedeeld – is in de ogen van de leden van de D66-fractie geen plaats. Tegen het filmen zonder geluid uit beschermingsoogpunt van een dergelijk vertrouwelijk gesprek bestaan bij deze leden geen overwegende bezwaren. Wil de regering hierop

reageren, rekening houdend met alle overwegingen in de uitspraak van de Hoge Raad dd 21 april 1995, RvdW 1995, 100 c?

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen op het belang voor de gedetineerde om – indien nodig – contact met zijn raadsman te hebben. De mogelijkheden voor advocaten om cliënten binnen een penitentiaire inrichting te bezoeken zijn de laatste jaren ernstig beperkt door de invoering van de bloktijdenregelingen. De aan het woord zijnde leden kunnen zich nog wel iets voorstellen van aanpassing van bezoektijden voor verwanten en vrienden, echter het lijkt hen ondoenlijk om de bloktijden en andere beperkende maatregelen op advocaten van toepassing te doen zijn.

#### *c. Telefoneren*

De leden van de CDA-fractie vragen of de telefoonregel van artikel 39 is bedoeld als een minimumgarantie? Geeft een dergelijke garantie aanleiding tot problemen aangezien het aantal mogelijkheden om te telefoneren beperkt is?

In artikel 39, vierde lid, wordt gesproken over de noodzaak om de in artikel 37 genoemde personen te bellen. De leden van de D66-fractie hebben de volgende vragen. Wie beoordeelt of die noodzaak aanwezig is? Welke maatstaven worden hierbij aangelegd? Bestaat niet het gevaar dat het per beoordelaar kan gaan verschillen?

De leden van de fractie van GroenLinks dringen tevens aan op een ruime mogelijkheid van telefonisch overleg tussen raadsman en gedetineerde. Een beperking van een enkel telefoongesprek van tien minuten per week, zoals gehanteerd in de EBI, maakt het vaak noodzakelijke overleg tussen beiden vrijwel onmogelijk.

De leden van de GPV-fractie vragen of het uitoefenen van toezicht op door de gedetineerde gevoerde telefoongesprekken zich ook kan uitstrekken tot het traceren van de plaats waar de telefonische gesprekspartner zich bevindt, indien dit voor de opsporing van strafbare feiten noodzakelijk wordt geacht. Voorts vragen deze leden of gedetineerden in staat zijn met telecommunicatievoorzieningen, die zich in de gemeenschappelijke ruimten bevinden, contacten te onderhouden met de buitenwereld. In dit verband informeren deze leden in het bijzonder naar de communicatiemogelijkheden die gedetineerden via modem en internet worden toegestaan.

#### *d. Perscontacten*

Gelet op het voorgestelde in artikel 40, tweede lid, vragen de leden van de VVD-fractie of de regering vindt dat de leiding van de inrichting altijd moet bedingen dat zij voorafgaand aan publikatie of uitzending kennis moet kunnen nemen van het resultaat van enig contact tussen gedetineerde en media. Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De leden van de GPV-fractie vragen of een vetorecht aangaande de openbaarmaking van een journalistiek produkt een beroep op het recht van vrije nieuwsgaring in de weg staat. Zo ja, vindt dit steun in de jurisprudentie?

## 16. Verzorging

### a. Geestelijke verzorging

Het is een verbetering dat dit voorstel van wet op een overzichtelijke en duidelijke wijze aan de gedetineerde het recht toekent op geestelijke, medische en sociale verzorging. Hierdoor wordt voorkomen dat deze aspecten van zorg verschromelen. De geestelijke verzorging moet worden geplaatst tegen de achtergrond dat de gedetineerde het recht toekomt zijn godsdienst en levensovertuiging te belijden en te beleven. Hetgeen tot uitdrukking kan komen in godsdienstoefeningen, bezinningsbijeenkomsten en gespreksbijeenkomsten, het volgen van godsdienstonderwijs, alsmede door persoonlijk en vertrouwelijk contact met geestelijke verzorgers. De geestelijke verzorging kan worden geboden door al dan niet aan de inrichting verbonden geestelijke verzorgers. Aan dat begrip zal door de directeur afhankelijk van de plaatselijke situatie invulling moeten worden gegeven. Hoewel daar een grond van redelijkheid in zit, immers de directeur heeft het beste zicht op de gezindten in de inrichting, roept dat toch bij de leden van de CDA-fractie de vraag op naar het basis-uitgangspunt. Is uitgangspunt, dat er in ieder geval structurele geestelijke verzorging aanwezig is, maar dat de gezindte wordt bepaald op basis van en in afstemming met de gezindten van de gedetineerden? Of staat het de directeur vrij om wel of niet in geestelijke verzorging te voorzien? Is er met andere woorden een (wettelijk) geoordeeld budget of moet het budget voor de geestelijke verzorging gedeeld c.q. afgewogen worden met dat voor andere, bijvoorbeeld recreatieve, activiteiten?

De leden van de D66-fractie hechten eraan dat de regering zich expliciet uitspreekt dat humanistische hulpverleners vallen onder de in artikel 41, tweede lid, vermelde geestelijke verzorging. Het is hen gebleken dat in de praktijk meer aandacht bestaat voor de rechten van religieuze hulpverleners dan voor hen, die op basis van een humanistische levensbeschouwing werken.

De leden van de GPV-fractie kunnen zich voorstellen dat het om financiële en organisatorische redenen niet goed mogelijk is ten aanzien van alle gewenste vormen van geestelijke verzorging in structurele bijstand te voorzien. Wel hechten deze leden eraan te benadrukken dat de directeurs van de penitentiare inrichtingen royaal medewerking zullen moeten verlenen aan geestelijke verzorging van buiten de instelling door geloofsgemeenschappen waarmee de gedetineerden bindingen hebben.

Bij de schriftelijke behandeling van het voorstel van wet Geestelijke verzorging zorginstellingen en justitiële inrichtingen hebben deze leden reeds opgemerkt dat de gegroeide praktijk, waarin geestelijke verzorgers een dienstverband hebben met de penitentiare instelling, niet in de weg mag staan aan de geestelijke verzorging van gedetineerden door geestelijke verzorgers die niet verbonden zijn aan de instelling. De vrijheid van godsdienst brengt immers met zich mee, dat ook gedetineerden ambtelijke zorg moeten kunnen ontvangen van ambtsdragers van gemeenschappen waar zij deel van uitmaken.

Aan de penitentiare instelling verbonden geestelijke verzorgers worden aangemerkt als stafleden en vallen uit dien hoofde onder het ambtsgeheim. Als gevolg daarvan is een eventuele briefwisseling tussen geestelijk verzorgers en gedetineerden niet aan censuur onderworpen. Het is de leden van de GPV-fractie niet duidelijk waarom dit privilege niet ook zou kunnen gelden voor geestelijke verzorgers die niet aan de inrichtingen zijn verbonden. Materieel verschilt een dergelijke geestelijke verzorging immers niet van die welke door de inrichtingen zelf wordt aangeboden en bekostigd. Het formele argument dat in die gevallen geen

sprake is van een ambtsgeheim weegt voor deze leden niet zwaar, omdat een ambtsgeheim in hun ogen reeds voortkomt uit de speciale relatie die geestelijke verzorgers met leden van hun geloofsgemeenschappen onderhouden. Als voorbeeld noemen deze leden het biechtgeheim en de staande praktijk in tal van geloofsgemeenschappen dat datgene wat besproken wordt tussen leden van de geloofsgemeenschap en de geestelijke verzorger vertrouwelijk behoort te blijven. Deze leden vragen de regering ten principale op dit onderscheid in te gaan en geven haar in overweging dit kunstmatige onderscheid te laten vervallen. Voorts zijn deze leden er niet van overtuigd dat het toekennen van een geprivilegeerde positie aan geestelijke verzorgers en het aanmerken van bezoeken van geestelijke verzorgers als extra bezoek aan de directeur moet worden overgelaten. Deze leden dringen er op aan de privileges van geestelijke verzorgers zoveel mogelijk op wettelijk niveau te regelen en zo duidelijkheid te scheppen over de precieze rechten en plichten van de betrokkenen.

#### *b. Medische verzorging*

Het recht op medische verzorging is verankerd in artikel 42. Een wettelijke basis is evenwel niet voldoende om de zo noodzakelijke kwaliteit te garanderen. Is er voldoende (financiële) ruimte om de gedetineerden ook die gezondheidszorg te geven waar zij krachtens deze wettelijke bepaling recht op heten te hebben, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Met name het tijdig en adequaat reageren door de inrichtingsarts op gezondheidsklachten van de gedetineerden is voor de leden van de D66-fractie van belang. Het is deze leden bekend dat er geen eenduidig beleid is ten aanzien van het verstrekken van methadon aan verslaafde gedetineerden. De professionele autonomie van de inrichtingsarts leidt tot grote verschillen in de verstrekking ervan, hetgeen deze leden onwenselijk achten.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de wijze waarop de medische zorg in penitentiaire inrichtingen gestalte krijgt. Inmiddels heeft de werkgroep-Van Dinter een rapport met aanbevelingen uitgebracht over dit onderwerp, waarop door de regering nog geen standpunt is ingenomen. De leden van de D66-fractie willen die standpuntbepaling betrekken bij hun beoordeling van het realiteitsgehalte van artikel 42 van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de GPV-fractie vragen of de regering reeds kan aangeven in hoeverre zij de aanbevelingen van de werkgroep-Van Dinter tot voorwerp van gericht beleid zal maken.

De leden van de GPV-fractie vragen of het recht van gedetineerde op raadpleging van de arts van zijn keuze ook betekent dat die arts een medicus is die zijn professie enkel en alleen met behulp van alternatieve geneeswijzen uitoefent. Voorts vragen deze leden op welke wijze wordt voorzien in de bewaking van gedetineerden die door het ontbreken van faciliteiten in het Penitentiair Ziekenhuis in een andere medische instelling worden verpleegd.

### **17. Arbeid en andere activiteiten**

De bepalingen met betrekking tot arbeid en andere activiteiten vormen slechts een raamregeling. Uitgesproken wordt dat de omvang van het activiteitenprogramma niet door de wetgever dient te worden bepaald.

Dat roept bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of hier een regeling op ministerieel niveau dan wel op inrichtingsniveau komt.

*a. Arbeid*

Voor onherroepelijk veroordeelden is een verplichting de hun opgedragen arbeid te verrichten in overeenstemming met het gestelde in artikel 4, vierde lid, sub a, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze arbeidsverplichting geldt niet voor onveroordeelden of gedetineerden die niet op een strafrechtelijke titel hun vrijheid is ontnomen. Dit levert het probleem op dat bij verblijf van veroordeelden in een huis van bewaring dezen wel en de nog niet veroordeelden niet tot arbeid verplicht kunnen worden. De leden van de CDA-fractie achten het juist dat de arbeidsplicht voor veroordeelden in huizen van bewaring in dit wetsvoorstel is gehandhaafd en dat de directeur in concrete situaties daarvan op grond van artikel 47 kan afzien als de gemengde populatie dat noodzakelijk maakt. Dit onderscheid in behandeling tussen veroordeelden en onveroordeelden doet bij de leden van de CDA-fractie de vraag rijzen naar het verblijfsregime van de onveroordeelden die arbeid op vrijwillige basis weigeren. Betekent dit dan verblijf op cel?

De leden van de D66-fractie verzoeken de regering een overzicht te geven van de arbeid, die zoal in inrichtingen ter beschikking wordt gesteld. Verwacht de regering dat het in de toekomst moeilijker wordt om arbeid aan te trekken? Wat, als er geen arbeid ter beschikking kan worden gesteld?

De leden van de GPV-fractie vragen of het juist is dat gedetineerden door het verrichten van arbeid bijdragen in de verblijfskosten die met hun verblijf in de penitentiaire inrichting samenhangen. Kan een eventueel aanwezig financieel vermogen van de gedetineerde ook worden aangesproken voor bekostiging van de verblijfskosten? Zo ja, welk deel van de kosten kan op die manier worden gefinancierd?

Verwijzend naar het tweede lid van artikel 47 vragen de leden van de GPV-fractie of directeurs er in het algemeen in slagen voldoende arbeid beschikbaar te stellen. Is het juist dat inrichtingen verplicht zijn een minimum aan inkomsten te verwerven? Is bekend in hoeverre de in de inrichtingen verrichte arbeid afbreuk doet aan het arbeidsaanbod aan bijvoorbeeld de sociale werkvoorziening? Voorts informeren deze leden naar de hoogte van de beloning die respectievelijk voor eenvoudige werkzaamheden en voor hoger gekwalificeerde arbeid wordt uitgekeerd. Welke is de ratio achter de hoogte van de beloning?

De vaststelling van de arbeidstijd op inrichtingenniveau roept bij de leden van de GPV-fractie de vraag op of kan worden uitgesloten dat gedetineerden verplicht kunnen worden ook op zondag arbeid te verrichten.

De leden van de GPV-fractie vragen of het geringe percentage ex-gedetineerden dat na hun detentie een vaste baan weet te vinden geen aanleiding moet zijn de verwachting, dat circa 5% van de mannelijke gedetineerden in de toekomst voor een traject van scholing en arbeidsbemiddeling in aanmerking komt, naar boven bij te stellen en de daarvoor benodigde extra inspanningen in gang te zetten. Zijn concrete gegevens bekend over het percentage gedetineerden dat na hun detentie een baan vindt?

## *b. Educatie en sport*

Naar aanleiding van het voorgestelde in artikel 48, eerste lid, vragen de leden van de VVD-fractie voor wiens rekening de kosten van onderwijs en educatieve activiteiten komen.

### **18. Disciplinaire straffen**

In artikel 51, vierde lid, wordt de mogelijkheid geboden om naast het opleggen van een disciplinaire straf een schaderegeling te treffen. Hieraan is geen limiet gebonden. De leden van de D66-fractie zijn bevreesd dat dit tot onaanvaardbare situaties kan leiden. Gedurende de gehele detentieperiode kan de gedetineerde worden verplicht af te betalen. Welke gevolgen zal een dergelijke afbetaling hebben als de gedetineerde in aanmerking komt voor het penitentiair programma? Wil de regering hier op ingaan?

### **19. Informatie, hoor- en mededelingsplicht, dossier**

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering alsnog te reageren op de resterende bezwaren die van de zijde van de Nederlandse Orde van Advocaten naar voren zijn gebracht over het beklagrecht, zoals de interne openbaarheid en de termijn waarbinnen de directeur een beslissing aan de gedetineerde dient mede te delen.

Met betrekking tot het voorgestelde in de artikelen 57 en 58, vragen de leden van de VVD-fractie of, en in hoeverre, een gedetineerde enig recht kan ontlenen aan zijn verweer achteraf, dat hij de directeur niet heeft begrepen, omdat ook via de tolk het horen voor hem onbegrijpelijk is geweest.

### **20. Beklagrecht**

Van de zijde van het openbaar ministerie is aandacht gevraagd voor een sobere beklagregeling. De indruk was ontstaan dat van het beklagrecht een excessief gebruik werd gemaakt en dat het hierbij veelal ging om triviale kwesties. Met het oog hierop is een dossieronderzoek verricht. Mede op basis van dit onderzoek is een regeling ontworpen waarin de doelmatigheid centraal staat.

De beklagregeling wordt beperkt tot beslissingen en bij kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid behoeft de directeur geen inlichtingen te verzamelen ten behoeve van de beklagcommissie. De leden van de PvdA-fractie zijn het in grote lijnen eens met het uitgangspunt van de regering. Dat een beklagregeling doelmatig moet zijn, onderschrijven zij ten volle.

Maar zij zouden gaarne een beschouwing van de regering zien over de vraag in hoeverre de mogelijkheid van klagen ook moet worden gezien als een uitlaatklep voor gedetineerden. Is het verstandig om de beklagregeling strikt in te richten naar doelmatigheid? Indien bij de beklagregeling ook in aanmerking wordt genomen dat deze, naast de mogelijkheid om te klagen over beslissingen die in strijd met het geldend recht, dan wel de toets van de redelijkheid en billijkheid niet kunnen doorstaan, ook ten dele de functie van uitlaatklep voor een gedetineerde kan vervullen en daardoor de rust in de inrichting kan bevorderen, beantwoordt de voorgestelde regeling dan nog steeds aan de doelmatigheid in ruimere zin, dat wil zeggen in het totaal van het functioneren van de gehele inrichting?

De leden van de CDA-fractie verwijzen voor hun opmerkingen over de wijze waarop het beklagrecht in deze wet gestalte heeft gekregen naar

onderdeel 2. Opzet van de wet. Hier willen zij nog eens de aandacht vestigen op het feit dat hun voorkeur uitgaat naar een beklagrecht over wezenlijke zaken. Hoewel niet in zijn algemeenheid valt aan te geven wat voor een gedetineerde wezenlijke zaken zijn, moet het naar hun mening gaan om zwaarwegende belangen. Als zodanig worden door hen «een kop koude thee, een haar in de soep» niet aangemerkt.

De beperking van het beklagrecht tot beslissingen komt naar hun mening slechts gedeeltelijk, maar nog altijd onvoldoende tegemoet aan de aanmerkingen op het beklagrecht van de zijde van het openbaar ministerie en de directies.

Voor wat betreft het klachtrecht valt op dat de verschillende mogelijkheden om te klagen worden ingeperkt. Naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks is de regering gelukkig niet zover gegaan als in het voorontwerp. Deze leden achten het van belang dat «in een situatie die wordt gekarakteriseerd door overwegend dwang en machtsuitoefening de machtsverhoudingen worden tot rechtsverhoudingen, waarin de diverse rechtsbelangen bediscussieerd kunnen worden» (aldus K. Boonen in *Rechtshulp*, 1995, blz. 12). Deze leden kunnen zich geheel vinden in de opvattingen van de heer Boonen dat voor een ingeslotene triviale zaken ogenschijnlijk belangrijker zijn dan voor een vrije burger. Door het beklag slechts mogelijk te maken tegen – de uitvoering – van «beslissingen» die de klagende gedetineerde betreft, genomen door of namens de directeur, wordt beklag over feitelijk handelen dat niet direct terug te voeren is op een beslissing, uitgesloten.

Deze leden vragen om een verduidelijking van de reikwijdte van de term «beslissing».

De leden van de GPV-fractie vragen of onder vigeur van dit wetsvoorstel beklag van gedetineerden over een onheuse behandeling door het personeel van de inrichting die niet terug te voeren is op een concrete beslissing mogelijk blijft nu de wet de beklagmogelijkheid beperkt tot beslissingen. Deze leden verwijzen voorts naar hun meer algemene opmerkingen over de regeling van het beklagrecht in een gesloten rechtsgang binnen het penitentiaire circuit. Deze leden vinden de motivering voor die regeling op grond van doelmatigheidsoverwegingen en gebleken deskundigheid van de beroepscommissies niet overtuigend.

#### *b. Motivering, voortoets en bemiddeling*

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het feit dat het klaagschrift zo nauwkeurig mogelijk de beslissing vermeldt waarover wordt geklaagd. Bij een onvoldoende motivering van het klaagschrift kan de niet-ontvankelijkheid worden uitgesproken. De commissie zal rekening dienen te houden met hetgeen van de betrokken gedetineerde mag en kan worden verwacht, waarbij als voorbeelden worden genoemd taalproblemen en het relatief veel in penitentiaire inrichtingen voorkomende analfabetisme. Gegeven deze voorbeelden zijn de leden van de fractie van de PvdA van mening dat artikel 61, derde lid, te hoge eisen stelt aan het klaagschrift. Het is niet de bedoeling dat de gedetineerde zich voor het opstellen van zijn klacht gedwongen voelt zijn advocaat te vragen hem terzijde te staan. Aangezien van de directeur en de commissie verwacht kan worden dat zij zich een oordeel vormen over de klacht van de gedetineerde, ook al staat die niet nauwkeurig op papier, zijn deze leden van oordeel dat artikel 61, derde lid, gemist kan worden.

Bestaat er, gelet op het voorgestelde artikel 61, vierde lid, ook enige verdere «proceskostenverdeling» ten laste van de gedetineerde, als hij in de beklagprocedure in het ongelijk wordt gesteld, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de GPV-fractie vragen of de bijdrage van klagende gedetineerden in de kosten van vertaling van het klaagschrift, juridische bijstand, etcetera op een dusdanig niveau worden vastgesteld dat dit voor gedetineerden aanleiding zal zijn zich te beraden over de ernst van hun klacht en de daaruit voortvloeiende noodzaak gebruik te maken van het beklagrecht.

*c. Schorsing beslissing directeur*

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de voorzitter van de beroepscommissie niet ambtshalve van de schorsingsbevoegdheid gebruik kan maken.

De leden van de GPV-fractie zijn er niet van overtuigd dat het enkele feit dat in de vakantieperiode niet kan worden gegarandeerd dat de voorzitter van de beklagcommissie een rechter is, moet leiden tot het toekennen van de schorsingsbevoegdheid aan de voorzitter van de beroepscommissie. Valt door middel van een betere afstemming van vakantieperiodes van de betrokkenen niet te bereiken dat de aanwezigheid toch valt te garanderen? Kan de benodigde distantie en deskundigheid van de beklagcommissie overigens ook niet worden gegarandeerd met «gewone» juristen in plaats van rechters?

*e. Tegemoetkoming*

De regeling van de tegemoetkoming is vergeleken met de bestaande regeling voor compensatie gewijzigd. De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven wat de rechtsgrond is voor de tegemoetkoming. Kan inzicht worden verschaft in toepassing en omvang van de huidige compensatieregeling?

*f. Openbare behandeling en uitspraak*

De leden van de GPV-fractie vragen of de openbaarheid van behandeling van klachten die niet in de inrichting plaatsvindt een extra vluchtgevaar kan opleveren. Kan het vluchtgevaar in bepaalde gevallen als argument worden aangevoerd om van openbare behandeling van een klacht af te zien?

**21. Bezwaar en beroep inzake (over)plaatsing, deelname penitentiair programma en verlof**

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij het zeer ver doorgevoerde bezwaar- en beroepsrecht inzake (over)plaatsing en deelname aan een penitentiair programma. Het openen van een beroepsgang voor onveroordeelden tegen plaatsing in een huis van bewaring buiten het arrondissement waarbinnen de strafzaak loopt, lijkt hen echter een te ver doorgevoerde rechtsbescherming. Wat, zo vragen zij, kan het gevolg zijn van gegrondverklaring van het beroep? Heenzending? Of moet er van ongegrondheid worden uitgegaan in alle gevallen waarin er sprake is van cellengebrek in het arrondissement? In dat geval zou het beroepsrecht niet meer dan een lege huls zijn en om die reden niet moeten worden ingevoerd.

Het is de leden van de GPV-fractie opgevallen dat in artikel 71, eerste lid, anders dan in artikel 67, eerste lid, geen termijn wordt gesteld waarbinnen de beroepscommissie uitspraak moet doen. Deze leden stellen voor ook in dit artikel een termijn van vier weken op te nemen en in bijzondere omstandigheden een verlenging met vier weken toe te staan. Deze leden menen dat die periode ook voor de beroepscommissie voldoende moet worden geacht om tot een uitspraak te komen. Zelfs indien het ingewik-



kelde zaken betreft hebben gedetineerden recht binnen een redelijke termijn een uitspraak op hun beroep te krijgen, zo stellen deze leden.

De leden van de GPV-fractie vragen waarom een gespecialiseerde rechtsgang in het penitentiair bestuursrecht noodzakelijk wordt geacht. Is overwogen de diverse penitentiaire rechtsgangen meer te integreren? In dit kader vragen de leden van de GPV-fractie speciaal aandacht voor de plaats en positie van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing. Is het juist dat de Centrale Raad zowel een controlerende, een toezichhoudende als een adviserende taak heeft? Is een dergelijke combinatie van taken wel gewenst? Heeft een discussie over de taken van de Centrale Raad consequenties voor de organisatiewet waarin de instelling, samenstelling, taken en werkwijze van de raad zullen worden geregeld?

Waarom is niet gekozen voor een beroepsprocedure voor de onafhankelijke rechter, zo vragen de leden van de GPV-fractie. Deze leden vragen een reactie op het voorstel na een bezwaarschriftenprocedure bij de bestaande commissies van toezicht, beroep in te stellen bij penitentiaire kamers bij de rechtbanken en hoger beroep bij de penitentiaire kamer van het Gerechtshof te Arnhem open te stellen.

## **22. Gevolgen van het wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie vragen de regering, gelet op de bladzijden 82 en 83 van de memorie van toelichting, of zij ook een evaluatie van de personele en materiële gevolgen van dit wetsvoorstel aangewezen acht. Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer zal deze evaluatie plaatsvinden?

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel 7**

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat zij vindt van de gedachte een aparte, landelijk opererende Inspectiecommissie in te stellen. Deze commissie kan onaangekondigd de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen in penitentiaire inrichtingen onderzoeken, alsmede de wijze waarop er in de inrichting wordt omgegaan met bijvoorbeeld gezondheidsklachten van gedetineerden. De commissies van toezicht, zoals bedoeld in artikel 7, zijn gelieerd aan een bepaalde inrichting.

### **Artikel 9**

In artikel 9, tweede lid, sub f, worden de terbeschikkinggestelden genoemd, die op de wachtlijst staan voor een plaats in een TBS-kliniek. De leden van de D66-fractie hechten er aan hier te vermelden dat zij de buitensporig lange wachttijden – gemiddeld meer dan 8 maanden – onaanvaardbaar vinden. Zij verzoeken de regering met klem al het mogelijke te doen om die wachttijden terug te dringen.

### **Artikel 12**

Ingevolge artikel 12 kan de directeur van een daartoe aangewezen inrichting een gedetineerde toestemming geven een kind daarin onder te brengen teneinde het aldaar te verzorgen en op te voeden. In de huidige regeling is geregeld dat een kind, indien het niet van de moeder kan worden gescheiden, mede in de inrichting kan worden opgenomen. Daarbij wordt een leeftijdsgrens van 9 maanden gehanteerd. De werkgroep Vrouwen in detentie heeft voorgesteld de mogelijkheid van

verblijf van kinderen bij hun moeder in detentie aanzienlijk te verruimen en de grens te leggen bij de aanvang van hun vierde levensjaar. Er wordt evenwel in de wet noch een leeftijdscriterium, noch een afhankelijkheids-criterium opgenomen, omdat er de voorkeur aan wordt gegeven telkens op grond van de concrete situatie door de directeur te laten besluiten of een kind in de gevangenis bij een ouder mag worden ondergebracht. Dit vinden de leden van de CDA-fractie een zodanig onduidelijke stellingname en opdracht van de regering dat zij om meer duidelijkheid terzake vragen.

Aangezien er geen gedragswetenschappelijk onderzoek voorhanden is over de effecten van langdurig verblijf van opgroeiende kinderen in een inrichting, vinden zij een voorzichtige benadering van deze problematiek geboden. De ontwikkeling van een kind in vrijheid en in wisselwerking met leeftijdsgenootjes dient zwaar te wegen. Het recht op gezinsleven van de ouder in gevangenschap dient daaraan ondergeschikt te zijn. Het is volgens deze leden dan ook de vraag of het niet beter is de in bestaande praktijk gehanteerde leeftijdsgrens als hoofdregel te handhaven en uitzonderingen mogelijk te maken in bijzondere gevallen.

Bij het voorgestelde artikel 12, vierde lid, vragen de leden van de VVD-fractie welke gevallen de regering daar op het oog heeft.

Verder vragen deze leden om een nadere toelichting bij de keuze, blijkens het voorgestelde artikel 12, achtste lid, dat de kosten van verzorging van het kind van de gedetineerde voor rekening komen van het Rijk.

Waardering hebben de leden van de fractie van GroenLinks voor de mogelijkheid voor gedetineerden om hun kinderen tijdens detentie bij zich te houden. Zij onderschrijven de opvatting dat het belang van het kind zorgvuldig dient te worden afgewogen, waarbij de concrete situatie steeds dient te worden afgewogen in het licht van de aard en de lengte van de detentie, de feitelijke detentiesituatie, de mate van geslotenheid van de inrichting en het gedrag van de ouder.

De leden van de SGP-fractie vragen van welke vorm van ouderschap in dit artikel wordt uitgegaan. Wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen mannen (vaders) en vrouwen (moeders)?

De leden van de GPV-fractie achten het onder omstandigheden denkbaar dat een gedetineerde moeder of vader wordt toegestaan voor een periode van meer dan negen maanden de zorg voor haar of zijn kind op zich te nemen. Deze leden zijn er echter huiverig voor de verblijfsduur van een kind in een inrichting in beginsel geheel vrij te laten. Veel zal voor deze leden afhangen van de ervaringen die worden opgedaan met het experiment in de penitentiaire inrichting Ter Peel te Sevenum. Deze leden vragen een nadere uiteenzetting te geven over de resultaten van dit experiment die in het voorjaar van 1995 beschikbaar zouden zijn gekomen, zoals blijkt uit de beantwoording van een vraag van de Raad van State. Voorts vragen deze leden of die resultaten voor de regering aanleiding waren terug te komen op haar aanvankelijk genomen besluit om geen maximum-leeftijd voor het verblijf van kinderen in penitentiaire inrichtingen in de wet op te nemen.

Deze leden merken op dat de regering een verblijf van een kind dat ouder is dan vier jaar in een penitentiaire inrichting niet geheel uitsluit. De leden van de GPV-fractie menen dat het thans nog te vroeg is een dergelijke vergaande uitbreiding van het verblijf van kinderen in penitentiaire inrichtingen mogelijk te maken. Betekent het bereiken van de vijfjarige leeftijd overigens dat de dan van kracht wordende leerplicht in de weg staat aan een voortdurend verblijf van een kind in een inrichting? Is het ook mogelijk dat de niet gedetineerde buiten bezoeken zijn kind bezoekt? Deze leden informeren verder naar de gang van zaken ingeval de gedetineerde ouder wordt overgeplaatst naar een andere penitentiaire

inrichting met een al dan niet afwijkend regime. Eenzelfde vraag laat zich stellen indien het gaat om de zorg voor het kind, indien de gedetineerde in afzondering wordt geplaatst, wordt gefixeerd, dan wel een disciplinaire straf moet ondergaan, waardoor de zorg voor het kind niet langer of tijdelijk niet kan worden uitgeoefend.

De leden van de GPV-fractie is het voorts niet duidelijk waarom de advisering aan de directeur van een penitentiaire inrichting door de Raden voor de Kinderbescherming in het ene geval wel en in het andere niet noodzakelijk is. Kan de regering hiervan een voorbeeld geven? Verdient het geen aanbeveling, gelet op de noodzakelijke zorg voor het welbevinden van een kind, verwoord in het tweede lid, onder a, en de voor de beoordeling daarvan noodzakelijk expertise, de advisering door de Raden voor de Kinderbescherming verplicht voor te schrijven, zo vragen deze leden.

#### **Artikel 17**

In artikel 17, vierde lid, wordt een termijn van 6 weken genoemd, waarbinnen de selectiefunctionaris de beslissing op het bezwaarschrift moet hebben meegedeeld. De leden van de D66-fractie vragen of deze termijn niet te lang is, gelet op de bezwaren die aan de orde kunnen worden gesteld?

#### **Artikel 24, 25, 27, 35, 37 en 38**

De artikelen 222 en 225 Invoeringswet van het Wetboek van Strafvordering geven de officier van justitie, en tijdens het gerechtelijk vooronderzoek de rechter-commissaris, de bevoegdheid tot bevelen van maatregelen ten opzichte van de verdachte in het belang van het onderzoek. Beide artikelen bevatten een tweede lid, waarbij wordt bepaald dat de directeur van het huis van bewaring, indien de inverzekeringstelling respectievelijk de voorlopige hechtenis aldaar wordt ondergaan, zorgdraagt voor de uitvoering van die bevelen. Gelet op de formulering van de artikelen 24, 25, 27, 35, 37 en 38, waarin telkens wordt bepaald dat de directeur bepaalde maatregelen kan nemen, rijst bij de leden van de CDA-fractie de vraag of in de hier opgesomde artikelen niet dwingender tot uitdrukking dient te worden gebracht dat het hier niet gaat om een bevoegdheid, maar om een gebondenheid van de directeur.

#### **Artikel 46**

De leden van de GPV-fractie vragen of het in het eerste lid bepaalde in de praktijk ook wordt nageleefd en wordt gecontroleerd. Voorts vragen zij op welke wijze gedetineerden er in slagen om bijvoorbeeld hun druggebruik te bekostigen, terwijl zij niet vrij kunnen beschikken over financiële betaalmiddelen.

#### **Artikel 78**

De leden van de SGP-fractie maken voorts de volgende opmerkingen. In artikel 78, onder C, is artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering geherformuleerd nadat over de oorspronkelijke redactie opmerkingen door de Raad van State waren gemaakt. De memorie van toelichting is aangepast, maar de oorspronkelijke tekst is gehandhaafd. Deze leden zijn voornamelijk van mening dat de toelichting de tekst weliswaar verduidelijkt,

doch dat de tekst van het artikel niet aan duidelijkheid heeft gewonnen. Zij vragen of de gegeven toelichting niet op een adequate wijze in de tekst kan worden verwerkt.

De voorzitter van de commissie,  
V. A. M. van der Burg

De griffier voor dit verslag,  
Van Hezik