

Vergaderjaar 1995–1996

**24 263**

## **Vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van 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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 juli 1996

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie inzake dit voorstel van wet. Het verheugt mij dat de meerderheid van de fracties de hoofdlijnen van het voorstel van wet steunt. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt zijn een aantal vragen te zamen beantwoord.

### **I. ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie vroegen naar het vervallen van de regeling van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting in relatie tot opmerkingen in de Nota inzake het drugbeleid. De bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting is sinds 1979 niet meer opgelegd. Er bestaan ook al geruime tijd feitelijk geen rijkswerkinrichtingen meer. De in de Nota inzake het drugbeleid aangekondigde maatregel voor opvang van drugverslaafden zal een nieuwe specifieke wettelijke vorm krijgen. Dit acht ik meer in overeenstemming met het karakter van die maatregel.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de toekomstige positie en taken van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing in het licht van de herziening van het adviesstelsel en de recente uitspraak van het Europese Hof van 28 september 1995 in de zaak Procola.

De staatssecretaris en ik hebben niet gekozen voor één breed adviescollege voor de beleidsterreinen waarvoor de minister van Justitie primaire verantwoordelijkheid draagt. Wel menen wij dat Justitie behoefte heeft aan onafhankelijke en deskundige advisering op een aantal departementale kerntaken. Daartoe behoren de terreinen waarop de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing werkzaam is. De Centrale Raad is een orgaan met een rechtsprekende, toezichhoudende en adviserende taak op het terrein van de strafrechtstoepassing. Tot die kerntaken behoren ook de terreinen waarop het College van Advies voor de

Justitiële Kinderbescherming werkzaam is. Het College is belast met advisering en rechtspraak op het terrein van de justitiële kinderscherming. Strafrechtstoepassing en justitiële kinderscherming zijn terreinen waarop van de zijde van de overheid vaak diep wordt ingegrepen in de handelingsvrijheid van de justitiabele. Het is van groot belang dat de mogelijkheid bestaat van advisering over uitvoering van beleid en regelgeving op deze gevoelige beleidsterreinen. Het voornemen bestaat om beide colleges in een nieuw orgaan op te doen gaan. Die samenvoeging ligt in de rede, omdat de Centrale Raad en het College van Advies werkzaam zijn op met elkaar samenhangende zorggebieden. Die samenvoeging leidt tot een bundeling van krachten. Voor de totstandkoming van deze samenvoeging zal de nodige wetgeving in gang worden gezet.

Een belangrijke taak voor de beide colleges nu en voor het nieuw te vormen orgaan in de toekomst is rechtspraak. De uitspraak inzake Procola is relevant voor zover artikel 6 EVRM van toepassing is. De rechtspraak van de Centrale Raad en het College van Advies betreft klachten in het kader van de strafrechtstoepassing en de justitiële kinderscherming en valt zelden binnen het bereik van deze bepaling. Die klachten betreffen veelal concrete uitvoering en toepassing van regelgeving. Overigens kunnen zo nodig voorzieningen worden getroffen die onpartijdige rechtspraak waarborgen.

In hoofdstuk 1, onderdeel e, van de memorie van toelichting ging ik reeds uitvoerig in op de afstemming van het voorstel van wet met de Nota Werkzame Detentie. Ook de recente ontwikkelingen ten aanzien van een sober regime behoeven dit voorstel van wet niet op te houden. Dit regime voldoet immers aan de minimumeisen die ingevolge dit voorstel van wet worden gesteld. Ten aanzien van de discussie rondom de herziening van de regeling van vervroegde invrijheidstelling heb ik u onlangs bij brief van 23 januari jl.<sup>1</sup> geïnformeerd. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken is het van belang hierover duidelijkheid te hebben, in verband met de beoordeling van het penitentiaire programma. Nu over het voorontwerp Herziene regeling vervroegde invrijheidstelling een beslissing is genomen kan deze beoordeling mijns inziens plaatsvinden. Bij de beantwoording van de vragen die werden gesteld over het penitentiair programma zal ik tevens ingaan op de aan de Raad van State voor advies voorgelegde nota van wijziging bij dit voorstel van wet.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een indicatie van de situaties waarin het gedrag van een gedetineerde in een inrichting voor de vrije maatschappij ongewenste effecten kan hebben. Gedoeld wordt op gedrag van een gedetineerde in een inrichting dat een directe, onwenselijk geachte uitwerking heeft op mensen in de vrije samenleving. Dat kan bestaan uit hinderlijk en daardoor als ongewenst ervaren (schriftelijke of telefonische) benadering van hun slachtoffers door gedetineerden vanuit een inrichting. Een ander ongewenst effect is dat een gedetineerde vanuit zijn detentie ongestoord leiding zou kunnen blijven geven aan criminele of dubieuze activiteiten die door handlangers in de vrije samenleving worden ondernomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts op welke wijze het begrip «samenleving» in artikel 2, tweede lid, van het voorstel van wet moet worden geïnterpreteerd, gelet op het grote aantal gevangenen dat na het uitzitten van de straf in verband met uitzetting niet in de Nederlandse samenleving zal terugkeren. Het begrip «samenleving» leg ik ruim uit<sup>2</sup>. Ook ten aanzien van buitenlandse gedetineerden geldt in beginsel de doelstelling, zoals neergelegd in artikel 2, tweede lid. Alleen ten aanzien van buitenlandse gedetineerden waarvan vast staat (er lopen geen procedures meer) dat zij na hun detentie Nederland zullen verlaten, kan aan het resocialisatie-beginsel niet volledig vorm worden gegeven. Zo

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24 621, nr. 1.

<sup>2</sup> Zie in dit verband ook Hoge Raad 16 januari 1987, NJ 1987, 405.

komt deze categorie van gedetineerden vanzelfsprekend niet in aanmerking om met verlof te gaan. Het risico voor vlucht is dan te groot en verhoudt zich bovendien niet met de verwijdering uit Nederland.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere toelichting op het begrip «doelmatigheid», een van de drie kernbegrippen die in de nota «Werkzame Detentie» worden gehanteerd. In het besef dat de beschikbare middelen van het gevangeniswezen beperkt zijn is de keuze gemaakt het gamma aan activiteiten op zich niet in te krimpen, maar wel alleen beschikbaar te stellen aan gedetineerden die bereid zijn de vereiste inzet te tonen en zich te houden aan een aantal met die activiteiten samenhangende afspraken.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de penitentiaire inrichtingen in termen van beleid, beheer en capaciteit voldoende zijn ingesteld op de uitvoering van het voorstel van wet. Zoals op meerdere plaatsen in de toelichting bij het voorstel van wet ook al is aangegeven, sluit het voorstel in hoge mate aan bij de in praktijk gegroeide werkwijze in de inrichtingen. In die zin zijn de inrichtingen dan ook al in aanzienlijke mate voorbereid in termen van beleid, beheer en capaciteit op de eisen die de nieuwe wetgeving stelt. Uitzondering vormt uiteraard de invoering van de penitentiaire programma's.

Ten aanzien van de interne rechtspositie van de gedetineerde en de daarmee samenhangende mogelijkheden van beklag en beroep is de belangrijkste wijziging erin gelegen dat deze nu op het niveau van de wet geregeld zijn in plaats van in de lagere regelgeving. Op hoofdlijnen blijft het beklagrecht ongewijzigd, zij het dat een algemene beklaggrond wordt voorgesteld, het beklag wordt beperkt tot beslissingen en daarnaast bij voorbeeld ook de verplichting tot motivering van de klacht is opgenomen. Hiermee is onder andere beoogd beklag uit te sluiten over feitelijk handelen dat niet direct is terug te voeren op een beslissing en ook futiliteiten/incidenten uit te sluiten. In aanmerking genomen dat met het nieuwe beklagrecht ten opzichte van de huidige regeling slechts sprake is van bijsturingen, verwacht ik geen bijzondere problemen bij de inwerking-treding. Voorafgaand aan de invoering van de nieuwe regelgeving zullen de directeuren van de inrichtingen uiteraard worden voorgelicht over de belangrijkste wijzigingen. Daarnaast zal de Dienst Justitiële Inrichtingen systematisch de nieuw te ontwikkelen jurisprudentie aan de directeuren ter beschikking stellen ter ondersteuning van de dagelijkse praktijk.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de stappen die zijn ondernomen met betrekking tot de detentiesituatie in de gevangenis Koraal-specht op Curaçao. De minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en ik hebben steun toegezegd bij de reorganisatie van het gevangeniswezen op de Nederlandse Antillen. Wij zijn, in overleg met de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, gekomen tot het instellen van een gemengde begeleidingscommissie, die tot taak heeft het proces van verbetering van het Antilliaanse gevangeniswezen te versnellen en zorg te dragen voor de coördinatie ter zake tussen Nederland en de Nederlandse Antillen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in hoeverre in dit voorstel van wet rekening is gehouden met de bevindingen van de Committee for the Prevention of Torture. Speciaal vroegen deze leden of het regime zoals gevoerd in paviljoen IV A van Demersluis nog aan de voorwaarde van een humane tenuitvoerlegging voldoet. De bevindingen van het Committee hadden niet specifiek betrekking op wetgeving, met uitzondering van de aanbeveling dat in de regelgeving het recht op ten minste één uur luchten zou worden neergelegd. In de huishoudelijk reglementen werd dit reeds eerder opgenomen, maar dit recht is

eveneens opgenomen in artikel 49, derde lid, van dit voorstel van wet. Overigens werd naar aanleiding van het rapport van het Comité het regime dat werd gevoerd in paviljoen IV A van Demersluis ingrijpend aangepast. De mate waarin de gedetineerde mag deelnemen aan de activiteiten is niet langer volledig afhankelijk van zijn gedrag. Uitgangspunt is een minimum programma, dat overigens geheel voldoet aan de wettelijke minima voor een regime van beperkte gemeenschap. Indien het gedrag daartoe aanleiding geeft, kunnen meer activiteiten worden toegestaan. Alle activiteiten vinden in groepen van ten minste twee gedetineerden plaats. Bedacht moet worden dat er ook steeds personeel aanwezig is. Hoe restrictief dit regime ook is, het voldoet door de mate waarin de gedetineerde contact met andere personen kan hebben aan de eisen van een humane tenuitvoerlegging.

Zoals de leden van de GroenLinks-fractie aangaven blijft het resocialisatiebeginsel een belangrijk uitgangspunt van het voorstel van wet. Deze doelstelling is, anders dan deze leden veronderstellen, ten aanzien van de gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) niet verlaten. Uiterlijk na zes maanden komt de EBI-gedetineerde voor heroverweging van de selectie in aanmerking door de selectiecommissie EBI. Voor iedere gedetineerde zal de directeur, op basis van maandelijks gedragrapportage van het personeel, rapporteren aan de voorzitter van de selectiecommissie. Daarnaast wordt een in de EBI verblijvende gedetineerde wiens strafrestant nog slechts anderhalf jaar bedraagt in beginsel overgeplaatst naar een reguliere gesloten gevangenis.

Binnenkort zal te Vught een nieuwe EBI in gebruik worden genomen. Daardoor zal interne differentiatie mogelijk worden, waardoor gedetineerden bij goed gedrag in een minder restrictief regime kunnen worden geplaatst. Zodoende ontstaat een situatie waarin de gedetineerde binnen de EBI perspectief krijgt op verbetering van zijn situatie, voor de realisering waarvan hij zelf verantwoordelijk is. Op deze wijze kan worden toegewerkt naar een regime van beperkte gemeenschap in een normaal beveiligde inrichting. Bij goed gedrag is vervolgens overplaatsing naar een regime van algehele gemeenschap mogelijk.

In de praktijk blijken de meeste gedetineerden die in de (T)EBI verbleven voor de VI-datum naar een inrichting met een regime van beperkte gemeenschap te zijn overgeplaatst. In de periode van de start van de (T)EBI in 1990 tot eind maart 1996 hebben 135 plaatsingen plaatsgevonden. In 53 gevallen besloot de Adviescommissie EBI's zelf tot uitplaatsing, in 13 gevallen werd deze beslissing afgedwongen in een beroepsprocedure. In 15 gevallen werd de gedetineerde in aansluiting op verblijf in de (T)EBI uitgezet of uitgeleverd en 18 gedetineerden hebben zich aan de detentie onttrokken. Vanuit de TEBI (augustus 1993) hebben zich geen gedetineerden meer aan de detentie onttrokken. Slechts in 5 gevallen zijn gedetineerden rechtstreeks vanuit de (T)EBI met VI gegaan. De bezetting op 22 maart jl. was 31.

De leden van de GVP-fractie zijn zeer bezorgd over het toenemende druggebruik in penitentiaire inrichtingen en stelden daar enkele vragen over. De stijging van de verslavingsproblematiek binnen penitentiaire inrichtingen is vooral het gevolg van het feit dat het aantal gedetineerden dat bij binnenkomst in een inrichting met een verslavingsprobleem kampte, de laatste tien jaar sterk is toegenomen. Om het binnenkomen, het aanwezig zijn en het gebruik van drugs binnen penitentiaire inrichtingen tegen te gaan, wordt door de inrichtingen een drugs-ontmoedigingsbeleid gevoerd. Om uitvoering aan dit beleid te geven staan middelen als urinecontroles, visitaties, celinspecties en bestraffing van handel, bezit en gebruik ter beschikking.

Doel van het ontmoedigingsbeleid is ten eerste het bieden van veiligheid en bescherming aan de niet-gebruikers. Ten tweede dient voorkomen te worden dat fixatie op de dagelijkse portie drugs de

permanente aandacht van gedetineerden met een verslavingsprobleem opeist, hen bevestigt in deze levensstijl en daarmee ook binnen de inrichting voor overlast blijft zorgen. Ten slotte heeft het ontmoedigingsbeleid een drangfunctie. Met ontmoediging zal kunnen worden bevorderd dat verslaafden worden geconfronteerd met vragen over hun gebruik, hetgeen kan leiden tot een keuze voor zorg en begeleiding.

De bepaling van het aantal DVA-plaatsen is gebaseerd op het aantal verslaafde gedetineerden in detentie (plus minus 50%) en het percentage hiervan dat in het verleden blijk heeft gegeven voor een DVA gemotiveerd te zijn (12%). Zoals in de Nota inzake het drugsbeleid van de regering wordt gesteld, is voorzien in een uitbreiding van het aantal DVA-plaatsen. Het betreft een uitbreiding van 415 DVA-plaatsen thans tot in totaal 620 plaatsen in 1997. Dit jaar zal bezien worden hoe verdere uitbreiding van het aantal DVA-plaatsen in 1997 vorm moet krijgen. Daarbij wordt gekeken naar de regionale spreiding van de behoefte, verdeling over huizen van bewaring en gevangenen en de wenselijkheid van verdere differentiatie. Daarbij zal ook in ogenschouw genomen worden de vraag of het beschikbare aantal DVA-plaatsen voor vrouwelijke gedetineerden in overeenstemming is met de behoefte.

De leden van de GPV-fractie uitten twijfels omtrent de wenselijkheid van een ontwikkeling waardoor grote steden op eigen initiatief, verantwoordelijkheid en wellicht ook voor eigen rekening speciale soorten gevangenen gaan beheren. Hierover behoeft geen misverstand te bestaan. De verantwoordelijkheid voor het beleid in en het beheer van penitentiaire inrichtingen berust en zal blijven berusten bij de minister van Justitie. Deze verantwoordelijkheid zal niet worden overgedragen aan bij voorbeeld stadsbesturen.

De leden van de GPV-fractie vroegen naar de initiatieven die zijn genomen naar aanleiding van het rapport «Brandbeveiligingsconcept cellen en celledgebouwen» van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De Dienst Justitiële Inrichtingen is betrokken geweest bij de totstandkoming van het door de directie Brandweer en Rampenbestrijding van voornoemd ministerie opgestelde rapport. Met de richtlijnen uit dit concept wordt reeds rekening gehouden in het bouwkundig programma van eisen van nieuw te bouwen penitentiaire inrichtingen. De bestaande penitentiaire inrichtingen worden jaarlijks door de gemeentelijke brandweer aan een inspectie onderworpen. Indien de uitkomst van de inspectie daar aanleiding toe geeft wordt in gezamenlijk overleg tussen de gemeentelijke brandweer, de directeur van de penitentiaire inrichting, de Rijks Gebouwen Dienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen bezien op welke wijze de noodzakelijke aanpassingen doorgevoerd kunnen worden.

In antwoord op de vraag van deze leden naar de personeelsverhouding tussen bewaarders en gedetineerden kan geantwoord worden dat bij de huidige wijze van bouwen voor gesloten inrichtingen de minimumeis van 2 bewaarders per 24 gedetineerden wordt gehanteerd.

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

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de verhouding van dit voorstel van wet tot de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. Zoals deze leden terecht constateren ziet het onderhavige voorstel van wet niet op de rijksinrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden, aangezien deze onder de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden zullen vallen. Indien laatstgenoemd voorstel van wet in werking treedt na het onderhavige voorstel van wet zal dit tot gevolg hebben dat voor de rijksinrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden een vacuüm ontstaat, aangezien de regels die thans voor hen gelden door de Beginselenwet gevangeniswezen dan

vervallen, terwijl de nieuwe regels uit de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden nog niet van kracht zijn. Dit vacuüm zou kunnen worden gevuld door de Beginselenwet gevangeniswezen nog niet in te trekken voor de rijksinrichtingen voor ter beschikking gestelden. Het behoeft geen betoog dat dit een onwenselijke situatie zou zijn. De vaste commissie voor Justitie heeft echter onlangs besloten de behandeling van het voorstel van wet Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden weer op te pakken en daarom zal de door de leden van de fractie van GroenLinks geschetste situatie zich naar verwachting niet voordoen.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de betekenis van artikel 15, vierde lid, van de Grondwet en de in het voorstel van wet omschreven beperkingsmogelijkheden. Is in het onderhavige voorstel van wet een limitatieve opsomming van beperkingsmogelijkheden bedoeld, zo was hun vraag. Het antwoord daarop is neen. In het onderhavige voorstel van wet zijn – ter uitwerking van artikel 15, vierde lid, Grondwet – zo veel mogelijk de beperkingen die op de grondrechten van gedetineerden kunnen worden opgelegd, beschreven. De beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid brengen mee dat in een wettelijke regeling die zich richt op personen die zich in een bijzondere rechtspositie bevinden – zoals gedetineerden – zoveel mogelijk wordt vastgelegd welke beperkingsclausules ten aanzien van deze personen mogen worden toegepast. Dit laat onverlet de algemene geldigheid van genoemd grondwetsartikel. Indien zich situaties voordoen die bij het opstellen van het voorstel van wet niet zijn voorzien, kan ook na inwerkingtreding van dit voorstel van wet een beroep op het artikel van de Grondwet worden gedaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie op de stijging van het gemiddelde aantal klachten per 100 bezette cellen van 29 in 1989 naar 40 in 1993. Specifieke oorzaken voor deze stijging zijn niet aan te wijzen. Ik plaats dit in het kader van de algemene ontwikkeling dat burgers allengs mondiger worden en makkelijker naar de rechter, ook de beklagrechter, stappen. Overigens moet worden bedacht dat een stijging van 29 naar 40 klachten per 100 cellen omgerekend erop neerkomt dat door 100 gedetineerden aanvankelijk gemiddeld 2,4 klachten en later 3,3 klachten per maand werden ingediend: een stijging van minder dan 1 klacht per 100 gedetineerden per maand. Afgezet tegen het grote aantal beslissingen dat in een inrichting dagelijks ten aanzien van gedetineerden wordt genomen, waarvan er vele door betrokkenen niet als gunstig worden ervaren, is hier nog steeds sprake van zeer beperkte aantallen.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts een reactie op het grote aantal klachten dat ongegrond, dan wel niet-ontvankelijk werd verklaard. Ik meen, anders dan deze leden, dat niet zozeer onduidelijkheid omtrent de reikwijdte van de beklagregeling daaraan debet is. Veeleer heb ik de indruk dat gedetineerden die in beklag gaan, zich daarbij niet primair laten leiden door de vraag of dat beklag kans van slagen heeft, maar veelal eenvoudigweg de behoefte hebben een voor hen ongunstige beslissing aan te vechten.

Het aantal niet-ontvankelijk verklaarde klachten kan naar verwachting in belangrijke mate afnemen, indien een specifieke klachtprocedure voor medische aangelegenheden, die buiten de competentie van de beklagrechter vallen, in het leven wordt geroepen. De mogelijkheden daartoe worden op dit moment onderzocht, als uitvloeisel van een van de aanbevelingen van het rapport «Zorg ingesloten», van de commissie-Van Dinter, over de medische zorg in de penitentiaire inrichtingen (toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 30 oktober 1995, nr. 519667/95/DJI.). Ik verwijs kortheidshalve naar mijn brief van 2 mei 1996 (nr. 540379/96/DJI) waarin ik mijn standpunt op het rapport heb verwoord.

Een indicatie van het beslag dat de afdoening van de 3046 klachten die in 1993 zijn ingediend, op mensen en middelen legt, waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen, kan als volgt gegeven worden. De voorzitter en de leden van de beklagcommissie hebben aanspraak op een vacatiegeld van f 225,- respectievelijk f 150,- voor iedere dag waarop de commissie zitting heeft. Het aantal onderscheidenlijk de frequentie van de zittingen varieert per inrichting. Een totaalbedrag van de bedoelde gelden is slechts door enquêtering van de commissies te verkrijgen, nu een dergelijk – afgezonderd – gegeven niet rechtstreeks uit de geautomatiseerde financiële gegevens van het ministerie is te putten. Het secretariaat van een beklagcommissie is in de regel opgedragen aan een gerechtssecretaris. De totale loonkosten wat betreft deze functionarissen bedroegen, voor zover het hun werkzaamheden ten behoeve van de commissies van toezicht betreft, in 1993 één miljoen gulden, waarin echter tevens begrepen waren de reguliere secretariaatswerkzaamheden voor de commissie als geheel (de secretaris van de commissie van toezicht is tevens secretaris van de beklagcommissie daaruit). De hoeveelheid tijd die voor de directeur alsook voor het overige personeel is gemoeid met de behandeling van beklagzaken is moeilijk aan te geven, omdat de beklagzaken naar gewicht en, van inrichting tot inrichting, ook naar aantal sterk variëren.

De gedetineerden maken regelmatig gebruik van de mogelijkheid zich bij de behandeling van een beklagzaak op kosten van de Staat te doen bijstaan door een advocaat. Ook wordt zo nodig bijstand door een tolk verleend. Cijfers over de frequentie waarmee deze toevoegingen plaatsvonden zijn niet direct voorhanden en kunnen pas beschikbaar komen na uitgebreid onderzoek.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af of de formulering van de beklaggrond in artikel 60 niet te ruim is en niet beter kan worden volstaan met een meer restrictieve omschrijving. Ten opzichte van artikel 51 van de Beginselenwet gevangeniswezen is in het voorgestelde artikel 60 reeds een beperking aangebracht. De klacht kan immers alleen een beslissing van de directeur betreffen. Dit sluit de feitelijke handelingen, die thans wel onder de reikwijdte van het begrip «maatregel» in artikel 51, eerste lid, sub c, Beginselenwet gevangeniswezen vallen, uit. In hoofdstuk 20, onderdeel a, van de memorie van toelichting ben ik uitvoerig ingegaan op de omvang van de gronden voor beklag. In eerste instantie wil ik hiernaar verwijzen. Ik voeg hieraan toe dat een restrictieve omschrijving van de beklaggrond in het penitentiaire recht tot gevolg geeft dat de gedetineerden voor het overige bij de rechter in kort geding terecht kunnen. De door de leden voorgestelde restrictieve omschrijving zal mijns inziens niet tot gevolg hebben dat er minder wordt geklaagd, alleen dat er bij een andere instantie wordt geklaagd. Ik acht het in dat opzicht zinvol zoveel mogelijk de klachtbehandeling te concentreren bij de bestaande beklagcommissies en de beroepscommissie.

De leden van de fracties van de SGP en het GPV vroegen om een nadere uiteenzetting omtrent de verhouding tussen het penitentiaire recht en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en omtrent de niet-toepasselijkheid van de Awb op de betrekking tussen overheid en gedetineerde, zulks onder meer aanleiding van een artikel van mr O. J. D. M. L. Jansen in het Nederlands Juristenblad (NJB 1 september 1995, afl. 30, blz. 1107).

Ik zal op de vragen en opmerkingen van deze leden gezamenlijk ingaan.

Bij de totstandkoming van de Awb heeft de wetgever als zijn oordeel uitgesproken dat de Awb niet van toepassing dient te zijn op het penitentiaire recht. Dat is nog eens bevestigd bij de behandeling van de Aanpassingswet Awb III. De toelichting op het voorstel tot wijziging van artikel 1:6 Awb in het voorstel voor die aanpassingswet laat daarover geen twijfel (kamerstukken II 1992/93, 23 258, nr. 3, blz. 8 en 9). Aldaar is onder meer het volgende naar voren gebracht: Bij de totstandkoming van de

Algemene wet bestuursrecht is steeds uitgangspunt geweest, dat deze wet niet van toepassing behoort te zijn op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, noch op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. De reden daarvoor is gelegen in de eigenstandige positie van het materiële en formele strafrecht (het penitentiare recht daaronder begrepen), alsmede het feit dat de strafrechtelijke regelgeving uitputtend is bedoeld (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht, eerste tranche, kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 43). Bij het totstandbrengen van de aanpassingswetgeving is gebleken, dat bij de uitwerking van genoemd uitgangspunt in artikel 1:6 onvoldoende onder ogen is gezien, dat in penitentiare inrichtingen ook personen verblijven die op andere dan strafrechtelijke titel rechtens van hun vrijheid zijn beroofd. Daarbij valt te denken aan in bewaring gestelde vreemdelingen en civielrechtelijk onder toezicht gestelde jeugdigen. De huidige redactie van artikel 1:6 zou er toe leiden, dat de Awb wel van toepassing is op ten aanzien van deze personen genomen besluiten van het hoofd van de inrichting, maar niet op overigens identieke beslissingen ten aanzien van strafrechtelijk gedetineerden. Dat levert een voor de praktijk onwerkbaar situatie op. Derhalve wordt thans voorgesteld toepasselijkheid van de Awb ook uit te sluiten indien een vrijheidsbenemende maatregel van niet-strafvorderlijke aard – bijvoorbeeld vreemdelingenbewaring – ten uitvoer wordt gelegd in een inrichting die primair of mede is bestemd voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.

In de Awb is dus de keuze gemaakt dat de Awb niet van toepassing is op de rechtsverhouding tussen de overheid en de persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een inrichting plaatsvindt. Dat uitgangspunt geldt niet alleen voor de Penitentiare beginselenwet maar ook voor de andere voorgestelde Beginselenwetten, namelijk de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de toepassing van bepalingen die de tenuitvoerlegging mogelijk maken en die welke de wijze van tenuitvoerlegging betreffen. In de memorie van toelichting is naar voren gebracht dat met die uitsluiting beoogd is recht te doen aan het eigenstandige en uitputtende karakter van de strafvorderlijke regelingen en dat deze overwegingen zeker ook gelden voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. In een detentiesituatie nemen overheid en burger ten opzichte van elkaar een positie in die verschilt van de posities waarin overheid en burger in de – vrije – samenleving ten opzichte van elkaar staan. De Awb is ontworpen met het oog op rechtsbetrekkingen van overheid en burger in een vrije samenleving. In een detentiesituatie is sprake van een permanente (rechts)betrekking tussen overheid en gedetineerde, waaruit een dagelijkse stroom van – veelal mondelinge – beslissingen en feitelijke handelingen ten aanzien van de gedetineerde voortvloeien. Die permanente, indringende en dagelijks bemoeienis van de administratie met de aan zijn zorgen toevertrouwde gedetineerde rechtvaardigt de keuze voor specifieke bestuursrechtelijke regels in de drie Beginselenwetten en voor de niet-toepasselijkheid van de Awb. Deze keuze is indertijd in de Awb gemaakt en is bevestigd in de voorgestelde Beginselenwetten. De praktische toepassing van deze wetten zal moeten uitwijzen of deze keuze een blijvende moet zijn.

Het gaat er naar mijn mening primair om – los van de vraag of, en zo ja, in welke mate de Awb van toepassing zou moeten zijn – dat het optreden van de overheid jegens de gedetineerde zorgvuldig geschiedt, met de nodige waarborgen is omkleed en dat er mogelijkheden zijn om op te komen tegen beslissingen die de rechtspositie van de gedetineerde rechtstreeks raken. Het voorstel van wet voorziet in die waarborgen en in de vereiste rechtsbescherming. Overigens is bij de opzet en de uitwerking



van de Beginselenwetten rekening gehouden met de in de Awb neergelegde algemene regels van bestuursrecht. Voor het onderhavige voorstel van wet verwijs ik naar de hoofdstukken IV en X tot en met XIII.

In de voorgestelde regeling wordt voorzien in een gesloten stelsel van rechtsbescherming. Dat betekent dat uitdrukkelijk is bepaald wie tegen welke beslissingen kan opkomen. Het recht om voorziening te vragen is toegekend aan de gedetineerde en – in bepaalde gevallen – aan zijn vertegenwoordiger. Indien zou worden gekozen voor onverkorte toepasselijkheid van de Awb, zou zulks ertoe kunnen leiden dat ook andere belanghebbenden dan de gedetineerde wier belang rechtstreeks bij een – voor bezwaar en beroep vatbaar – besluit is betrokken, zouden kunnen opkomen tegen een dergelijk besluit. In het voorgestelde regime zullen deze belanghebbenden zich – evenals nu het geval is – moeten wenden tot de burgerlijke rechter.

De leden van de GPV-fractie vroegen aandacht voor een mogelijke discrepantie tussen artikel 5, tweede lid, waarin is bepaald dat de directeur de uitoefening van de hem gegeven bevoegdheden en de naleving van zijn zorgplichten kan overdragen aan ambtenaren en medewerkers – uitzonderingen daargelaten –, en artikel 60, eerste lid, waarin is bepaald dat de gedetineerde beklag kan doen over een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing. Artikel 60, eerste lid, ziet mede op mandaatverlening, terwijl de redactie van artikel 5 in hun visie zou duiden op delegatie van bevoegdheden.

Het gaat in artikel 5, tweede lid, om de mogelijkheid van uitoefening van bevoegdheden en de naleving van zorgplichten van de directeur door een ander. De directeur behoudt die bevoegdheden, en de naleving van die zorgplichten blijft op hem rusten. Er is dus sprake van mandaatverlening, zij het dat de bevoegdheden van de ambtenaar en de medewerker meer omvatten dan het nemen van besluiten in naam van de directeur, nl. feitelijk handelen (vgl. IA.1.1.1. Awb). De hiervoor reeds vermelde nota van wijziging bevat een wijziging van artikel 5 waarmee dit nog eens wordt verduidelijkt.

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

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij de redenering die in de memorie van toelichting is gegeven ten aanzien van de rechtvaardiging dat enkele differentiaties en de selectiecriteria op lager niveau geregeld zullen worden. Ten aanzien van het eerste door deze leden aangehaalde argument is er mijns inziens sprake van een misverstand. Het aanbod van gedetineerden is geenszins een aspect dat vanwege de overheid kan worden gereguleerd. Vanzelfsprekend is het wel de zorg van de overheid om in reactie hierop gedifferentieerde capaciteit te realiseren. Indien de beleidsopvattingen sterk wijzigen zal de Tweede Kamer hiervan, zoals ook in het verleden steeds is gedaan, nauwgezet op de hoogte worden gesteld, en is er steeds de mogelijkheid om hierover van gedachten te wisselen.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie waar het verschil zit tussen het vanwege het ministerie vastgestelde model van de huisregels en een ministeriële regeling. In een model voor de huisregels is er de mogelijkheid om, naast algemene bepalingen, op inrichtingsniveau deze regels verder uit te werken. In een ministeriële regeling kunnen bij voorbeeld geen open ruimtes worden gelaten om de bezoeken die voor een inrichting gelden in te vullen. Met het geven van een model wordt derhalve bereikt dat de huisregels zo veel mogelijk op elkaar zijn afgestemd, maar dat er toch voldoende ruimte is om specifieke inrichtingszaken afzonderlijk te regelen. De aanwijzingen waarvan wordt gesproken zullen in het algemeen structurele onderwerpen betreffen.

Incidentele aanwijzingen aan directeuren kunnen altijd op basis van de hiërarchische verhouding door de minister worden gegeven.

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

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerkten maakt het voorstel van wet geen onderscheid in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen, voor zover deze in een huis van bewaring of gevangenis plaatsvinden. De rechten en plichten die het voorstel van wet regelen zijn inderdaad op beide categorieën van toepassing, met aantekening van de speciale positie van onveroordeelden wat betreft de arbeidsplicht.

Welke zijn de concrete ontwikkelingen en uitspraken die dwingen om het in artikel 2, vierde lid, gehanteerde beginsel, uit te breiden tot alle groepen van gedetineerden, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. In het algemeen betreffen dit de ontwikkelingen op het terrein van de grondrechten, die onder andere hun weerslag hebben gevonden in de nieuwe Grondwet van 1983. Ten aanzien van de positie van gedetineerden was toen tevens sprake van een markante omslag in het denken over grondrechten. Met de leer van de bijzondere machts- of gezagsverhouding werd uitdrukkelijk gebroken. Het enkele feit dat er sprake was van een bijzondere verhouding tussen een groep burgers (onder andere gedetineerden) en de overheid werd op zichzelf onvoldoende geacht om uitoefening van een grondrecht te ontzeggen of een inbreuk op een grondrecht mogelijk te maken. Het uitgangspunt is thans dat alle gedetineerden, net als andere burgers, volwaardig dragers van grondrechten zijn. Beperkingen kunnen slechts worden aangebracht indien dit noodzakelijk is voor het doel van de vrijheidsbeneming. Deze visie is in verschillende uitspraken van onder andere de beroepscommissie uit de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing tot uitdrukking gebracht.

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre het zogenaamde sobere regime nog wel voldoet aan het uitgangspunt van artikel 2, tweede lid, van het voorstel van wet. Voorop zij gesteld dat de versoberde regimesopzet voldoet aan de minimum-vereisten zoals die ook in dit voorstel van wet worden gesteld aan een regime van beperkte gemeenschap. Daartoe behoren ook activiteiten, zoals arbeid en contacten met hulpverlening, die een functie hebben met betrekking tot de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving. Voor «bijzondere» op maatschappelijke integratie gerichte activiteiten is binnen het sobere regime echter geen ruimte. Dit komt omdat de duur van de detentie in een versoberd regime beperkt is tot maximaal twee maanden; dit is te kort voor een gericht resocialisatie-programma.

Zowel de leden van de PvdA-fractie, de VVD-fractie en de GPV-fractie vroegen naar de concrete betekenis van het beginsel, zoals opgenomen in artikel 2, derde lid. Het beginsel dat de tenuitvoerlegging zo spoedig mogelijk na het opleggen van de straf of maatregel plaatsvindt is een inspanningsverplichting die in het voorstel van wet aan de administratie wordt opgelegd. In vele gevallen is hiervan ook nu al sprake. Ondanks het grote aantal heenzendingen kan het grootste deel van de personen ten aanzien van wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven worden ingesloten en vindt de tenuitvoerlegging van straffen van degenen die voorlopig zijn gehecht in aansluiting hierop plaats. Dit mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de GPV-fractie wanneer dit uitgangspunt in daden zal worden omgezet. Aangezien het beginsel van spoedige executie als inspanningsverplichting is geformuleerd kan een gedetineerde daaraan geen rechtstreekse rechten ontnemen, zij het dat bij

een klacht over een genomen beslissing van de administratie dit beginsel wel een rol kan spelen bij de beoordeling van de redelijkheid of billijkheid van die beslissing. De beoordeling of een vrijheidsstraf nog geëxecuteerd kan worden zal primair worden beoordeeld aan de hand van de regels uit het Wetboek van Strafrecht die gelden ten aanzien van de verjaring van het recht van executie.

## **5. Penitentiaal programma**

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks en GPV te kennen geven dat zij instemmen met de bedoeling die is gelegen achter de introductie van het penitentiaal programma, namelijk de bevordering van de resocialisatie van de gedetineerden. De leden van dezelfde fracties hebben echter ook nog hun bedenkingen aangezien veel zaken rondom dit programma nog nader geregeld dienen te worden. Ik kan mij dat zeer wel voorstellen. De regeling van het penitentiaal programma zoals die nu in het voorstel van wet is neergelegd zou zonder nadere inkadering onbepaalde vrijheid geven aan de administratie om met het rechterlijk vonnis «op de loop» te gaan. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. De rechter moet bij het opleggen van een bepaald vonnis weten hoe dat in beginsel ten uitvoer wordt gelegd. Een ontwikkeling waarbij de rechterlijke macht, vanwege onduidelijkheid over de vorm en inhoud van een penitentiaal programma, tot het opleggen van langere straffen overgaat, moet te allen tijde voorkomen worden. In het navolgende zal ik daarom aangeven welke nadere regels mij voor ogen staan. Bij de mondelinge behandeling van dit voorstel van wet zal ik nader op deze in voorbereiding zijnde regeling kunnen ingaan. Deze regels zullen worden neergelegd in de Penitentiaire maatregel (PM), waarover vanzelfsprekend advies zal worden gevraagd aan zowel de zittende als de staande magistratuur. Ik meen dat daarmee hun betrokkenheid op de hoofdlijnen wordt gerealiseerd.

Het penitentiaal programma is een wijze van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel waarbij de gedetineerde zijn hoofdverblijf niet meer in een inrichting heeft. De gedetineerde dient een samenstel van activiteiten te verrichten die tevoren voor hem zijn vastgesteld, en waarvan hij heeft aangegeven daarmee in te stemmen. In het laatste zinsdeel van het eerste lid van artikel 4 van het voorstel van wet is tot uitdrukking gebracht dat het penitentiaal programma in aansluiting op verblijf in een inrichting plaatsvindt. Hierin zit het beginsel van detentiefasering besloten, waarop ik later (hoofdstuk 8) nog nader zal ingaan. Detentiefasering is een belangrijk middel om een succesvolle resocialisatie van gedetineerden te bevorderen. Voornoemd artikel laat overigens toe ook bij voorbeeld een preventief gehechte aan een penitentiaal programma deel te laten nemen. Voordat ik van deze mogelijkheid gebruik ga maken acht ik het zinvol eerst meer ervaring met het penitentiaal programma volgens de kaders waarop ik hierna zal ingaan, op te doen.

Zoals de leden van de GPV-fractie informeerden is het inderdaad mijn bedoeling om in de nadere regels aan te geven dat een gedetineerde eerst in aanmerking komt voor deelname aan een penitentiaal programma als hij minimaal de helft van zijn straf heeft uitgezeten. Met de straf bedoel ik hier de totale door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke straf, inclusief de periode van preventieve hechtenissen exclusief de vervroegde invrijheidstelling. Gelet op de dubbele opdracht van het gevangeniswezen acht ik dit een voor de hand liggend moment. Enerzijds beoogt de vrijheidsontneming de veroordeelde te bestraffen, anderzijds dient het gevangeniswezen invulling te geven aan de resocialisatie-opdracht. Alhoewel er vanzelfsprekend geen exact omslagpunt is aan te geven, moge het duidelijk zijn dat naarmate de executie van de straf vordert, het strafkarakter versoepeld kan worden ten gunste van de resocialisatie-

opdracht. Blijkens de opmerking van de leden van de CDA-fractie bij hoofdstuk 8, onderdeel b (Detentiefasering), heeft een dergelijke benadering hun instemming.

Het penitentiair programma zie ik primair als een onderdeel van de detentiefasering; ik gaf dat hiervoor reeds aan. Ik stel mij voor dat gedetineerden met een straf van meer dan één jaar hiervoor in aanmerking komen. Hier tekent zich meteen de verhouding met de taakstraffen voor een deel af, waarnaar de leden van de D66-fractie en de GPV-fractie vroegen. Taakstraffen vormen een alternatief voor een vrijheidsstraf tot zes maanden. De commissie-Korthals Altes adviseerde in haar rapport om een beperkte combinatiemogelijkheid van een vrijheidsstraf met een taakstraf mogelijk te maken. Van de zijde van de rechterlijke macht hebben mij soortgelijke signalen bereikt. In de Beleidsnota Taakstraffen die ik binnenkort aan de Tweede Kamer zal aanbieden neem ik deze aanbeveling over. De regelgeving zal in die zin worden aangepast. Een combinatie van 6 maanden vrijheidsstraf en een taakstraf zal daardoor mogelijk worden. Deze mogelijkheid richt zich op de gevallen waarin nu straffen tot één jaar worden opgelegd. Om samenloop te voorkomen, ligt de grens van één jaar voor de hand. Zoals ik reeds in de memorie van toelichting aangaf zal er een zekere overlap zijn in de activiteiten die in het kader van een taakstraf worden aangeboden en de penitentiare programma's.

Gelet op de ervaringen met de bestaande extramurale executievormen en de taakstraffen vind ik het zinvol tevens een maximumduur van het penitentiare programma aan te geven. Ik denk daarbij aan het maximum van één jaar. Gelet op het uitgangspunt van detentiefasering zal plaatsing in een penitentiair programma doorgaans geschieden na een verblijfsperiode in een halfopen inrichting of een penitentiare open inrichting. Aan de andere kant moet een penitentiair programma eveneens in vervolg op verblijf in een gesloten inrichting kunnen plaatsvinden. Een en ander zal afhankelijk zijn van de mogelijkheden van de individuele gedetineerde en het karakter van het specifieke penitentiare programma.

In beginsel zullen alle gedetineerden die aan bovengenoemde objectieve criteria voldoen, in aanmerking kunnen komen voor plaatsing in een penitentiare programma. Subjectieve criteria zullen voornamelijk verbonden zijn aan de gedetineerde zelf, zijn gedrag tijdens de detentie, het hebben van een acceptabel verlofadres en zijn mogelijkheden bij terugkeer in de samenleving. Dit zal ook sterk afhankelijk zijn van het aanbod aan programma's. In grote lijnen zal het gaan om programma's die het volgen van een bepaalde opleiding inhouden, of gericht zijn op arbeidstoeileiding (vgl. de huidige inrichtingen voor dagdetentie). Maar ook de activiteiten die in het kader van de DTC's (Dag Trainingscentra) worden aangeboden en andere activiteiten die in het kader van taakstraffen worden verricht, lenen zich maar mijn mening zeer wel voor erkenning als penitentiare programma. De gemotiveerdheid van de gedetineerde zal ook, de leden van de GPV-fractie vroegen hiernaar, een aspect zijn bij de beoordeling of deze in een bepaald programma kan worden geplaatst. De gedetineerde dient immers vooraf met de voorwaarden in te stemmen. Gemotiveerdheid kan niet uitsluitend bepalend zijn voor plaatsing in een specifiek programma. Gebleken geschiktheid zal daarbij ook een grote rol spelen. Er zal dus geen vrije keuze voor de gedetineerde zijn voor bepaalde penitentiare programma's.

Voor gedetineerden die zich meer dan gemiddeld inzetten en zich in dat opzicht onderscheiden van de gemiddelde gedetineerde in een inrichting, wil ik de regeling van het penitentiare programma aanvullen. Dit wijzigingsvoorstel is opgenomen in de hiervoor reeds genoemde nota van wijziging. Deze is aan de Raad van State voor advies voorgelegd en deze gaf daarover een instemmend advies. In de nota van wijziging, die hierbij tevens wordt aangeboden, is dan ook opgenomen dat een dergelijke gedetineerde eerder dan de hiervoor aangegeven kaders in aanmerking

kan komen voor plaatsing in een penitentiair programma. Ik leg evenwel een absolute ondergrens bij de helft van de te ondergane straf (opgelegde straf minus de vervroegde invrijheidstelling). Met deze regeling kom ik tevens tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om het moment van invrijheidstelling meer te koppelen aan het gedrag dat een gedetineerde gedurende zijn detentie vertoont. Deze wens werd destijds geuit door de motie van mevrouw Soutendijk-van Appeldoorn aan te nemen<sup>1</sup>. In de nota van wijziging wordt voorgesteld artikel 15 van het voorstel van wet, dat handelt over de selectie van gedetineerden, aan te vullen. De selectiefunctionaris wordt daarmee bevoegd om te beoordelen of de gedetineerde zich zodanig goed gedraagt dat er aanleiding bestaat tot een vervroeging van de deelname van die gedetineerde aan een penitentiair programma. Om de selectiefunctionaris bij zijn beslissing enig handvat te geven wordt in de begripsbepaling een definitie van «goed gedrag» gegeven.

Door in de PM de hiervoor omschreven regels duidelijk op te nemen, en over deze regeling advies te vragen van zowel het openbaar ministerie als de zittende magistratuur, beoog ik in de eerste plaats duidelijk te maken op welke wijze een bepaalde straf in beginsel wordt geëxecuteerd. In de PM zal ik tevens een bepaling opnemen waarin een adviesbevoegdheid van het openbaar ministerie zal worden geregeld. Ook nu wordt in voorkomende gevallen advies gevraagd aan het openbaar ministerie wanneer een gedetineerde wordt voorgedragen voor plaatsing in een halfopen inrichting. Zo is naast de bekendheid op hoofdlijnen tevens de garantie voor consultering per individueel geval gewaarborgd. Met de algemene aanwijzingen die zowel de rechter als het openbaar ministerie kunnen geven (zie artikel 15, vierde lid) is dan een maximale invloed mogelijk. Invoering van een speciale rechter die deze beslissingen zelf neemt is mijns inziens dan niet nodig. De leden van de CDA-, D66- en GPV-fractie noemden deze optie. Overigens kunnen de beslissingen ten aanzien van het weigeren van plaatsing in en beëindiging van een penitentiair programma in de beroepsprocedure door de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing worden gecontroleerd. De beroepscommissie van de Centrale Raad is immers een onafhankelijk rechterlijk instituut zodat rechterlijke toetsing op dit punt is gewaarborgd.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de rol van de reclassering bij het penitentiair programma. De leden van de VVD-fractie vroegen in dit verband of de capaciteit van de reclassering nu en in de toekomst toereikend zal zijn. Ten slotte hadden ook de leden van de GPV-fractie behoefte aan een nadere uiteenzetting van de taken en bevoegdheden van de reclassering bij het penitentiair programma. Aangezien bij het penitentiair programma de tenuitvoerlegging van de straf buiten een inrichting plaatsvindt zal de reclassering hierbij een belangrijke rol spelen. Dit zal zich met name toespitsen op de begeleiding van de gedetineerden bij de activiteiten die zij moeten verrichten. In dat verband ligt het voor de hand dat de reclassering tevens een rol krijgt in het adviseren ten behoeve van de beslissing van de selectiefunctionaris tot plaatsing van een gedetineerde in een penitentiair programma. In samenhang met de verdere uitwerking van het penitentiair programma zullen de rol, de functie en de activiteiten van de reclassering bij de uitvoering van penitentiaire programma's nog nader moeten worden vastgesteld. Voor de inzet van de reclassering in dit kader zijn gelden beschikbaar gesteld waarbij de praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre deze toereikend zullen blijken te zijn.

De leden van de GPV-fractie vroegen voorts nog naar de taken van de selectiefunctionaris. Deze neemt de beslissing tot plaatsing in een penitentiair programma (zie het bepaalde in artikel 15).

---

<sup>1</sup> Motie van 3 november 1992, kamerstukken II 1991/92, 22 536, nr. 2.

De leden van de fracties van VVD en GPV vroegen de regering om een overzicht te geven van plannen voor, en de stand van zaken van reeds in gang gezette, experimenten op het gebied van de extramurale executievormen, en welke criteria hierbij gehanteerd zijn. Op dit ogenblik zijn er vier initiatieven die gekenmerkt kunnen worden als extramurale tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel.

Dit is ten eerste dagdetentie. Dagdetentie richt zich op veroordeelden met een opgelegde straf van 8 maanden of meer, waarvan tenminste de helft is verstreken en nog ten minste 6 weken straftijd resteert. De capaciteit over 1995 bedroeg 60 plaatsen. In de tweede plaats het Project RETour. Dit project heeft als doelgroep veroordeelden met een opgelegde straf van 6 maanden of meer, die nog ten minste 1 en ten hoogste 5 maanden van hun VI-datum verwijderd zijn en gewoond hebben dan wel gaan wonen in de regio Helmond. De capaciteit over 1995 bedroeg 10 plaatsen. Ten derde de Jeugdwerkinrichting. Het betreft een experiment dat zich richt op jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar, die mede door het gemis aan een adequate opvoeding, vorming en opleiding zijn vervallen tot ernstig crimineel gedrag dat zijn vertaling heeft gevonden in een opgelegde straf of strafverwachting die ligt tussen 6 maanden en 2 jaar onvoorwaardelijk. De onderbouw beslaat een capaciteit van 20 plaatsen in huizen van bewaring, de bovenbouw bestaat uit 20 intramurale plaatsen en 10 plaatsen die niet als penitentiaire capaciteit zijn gekwalificeerd. Als vierde experiment is te noemen het Elektronische Toezicht. Dit experiment richt zich op de volgende twee doelgroepen: (a) gedetineerden met een opgelegde straf van meer dan 8 maanden, die minimaal de helft van hun straf in een huis van bewaring of gevangenis hebben doorgebracht, en (b) verdachten die door de rechter veroordeeld worden tot een elektronisch toezicht als bijzondere voorwaarde en in combinatie met een taakstraf. Het experiment is in augustus 1995 feitelijk van start gegaan en kan maximaal 50 deelnemers gelijktijdig onder toezicht hebben staan. Met brieven aan de Tweede Kamer is deze van elk van de initiatieven afzonderlijk op de hoogte gesteld. Dit laatste in antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie.

De leden van de D66-fractie vroegen in dit verband of het programma-voorstel van de stichting Exodus een pilot kon worden voor het penitentiair programma. Het in 1993 ingediende voorstel richtte zich op de zorg aan ex-gedetineerden. Met alle waardering voor dit initiatief betrof dit nazorg aan personen die na ommekomst van hun straf in vrijheid waren gesteld. Dit is niet de doelgroep waar het penitentiaire programma zich op richt. Recent zijn de plannen van de Stichting Exodus in die zin bijgesteld dat personen tijdens hun detentie gebruik kunnen maken van de diensten die de Stichting aanbiedt. Onderdeel daarvan is een zeer intensief begeleid-wonen programma. Dit kan gezien worden als onderdeel van een (re-)integratieprogramma en als zodanig spoort het met de gedachten die rond vorm en inhoud van een penitentiair programma worden ontwikkeld. Binnenkort zal gestart worden met het plaatsen van gedetineerden in het onder auspiciën van de Stichting Exodus uit te voeren programma. De ervaringen die hiermee worden opgedaan zullen zeker dienstig zijn voor de ontwikkeling en evaluatie van andere penitentiaire programma's.

De leden van de D66-fractie vroegen of met de introductie van het penitentiair programma een einde zal komen aan het «heenzenden bij de achterdeur». Hoewel het penitentiair programma primair in het licht van de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving moet worden gezien, zal een bijkomend effect ervan zijn dat de druk op de gevangenis capaciteit enigszins wordt verminderd. Hierdoor, maar vooral door een zeer aanzienlijke uitbreiding van de penitentiaire capaciteit in de komende periode beoogt het kabinet de beschikbare plaatsruimte meer in evenwicht te brengen met de behoefte daaraan. Uiteindelijk zal het aantal

heenzendingen dientengevolge verminderen. De realiteit gebiedt echter te erkennen dat situaties waarin heenzendingen noodzakelijk zijn, ook in de toekomst niet zijn uit te sluiten. Indien die situaties zich onverhoopt voordoen, zijn de bezwaren tegen het heenzenden in de voorlopige hechtenisfase groter dan in de allerlaatste fase van de detentie. Het vanwege capaciteitstekort moeten afzien van voorlopige hechtenis vermindert de geloofwaardigheid van de justitiële interventie aanzienlijk en heeft een zeer demotiverende uitwerking ten opzichte van de functionarissen die bij de opsporing en voorgeleiding betrokken zijn geweest.

De leden van de GPV-fractie vroegen of voor de gedetineerden die niet in aanmerking komen voor het penitentiaire programma uitsluitend het sobere regime resteert. Deze vraag kan ontkennend worden beantwoord. Een penitentiair programma is een bijzondere faciliteit die gedetineerden in het kader van de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving wordt geboden. Welke deel van de gedetineerden deel zal kunnen nemen aan penitentiaire programma's valt op voorhand niet te voorspellen. Behalve de objectieve criteria zoals de opgelegde straf, spelen ook subjectieve criteria, zoals motivatie en geschiktheid een rol. Gedetineerden die niet in aanmerking komen voor een penitentiair programma, blijven toegang houden tot intramurale, resocialisatie-gerichte voorzieningen, waaronder tevens tot de halfopen en penitentiaire open inrichtingen vallen. Het aanbieden van penitentiaire programma's heeft als zodanig geen neerwaarts effect op het thans bestaande aanbod van andersoortige programma's voor de gedetineerden in het algemeen.

De leden van de GPV-fractie vroegen de aandacht voor uitbreiding van het aantal psychotherapeutische programma's gelet op het toenemende aantal psychisch gestoorde gedetineerden. Uitgangspunt is dat een penitentiaire inrichting de mogelijkheid mist psychisch gestoorde te behandelen. Bovendien is een penitentiaire inrichting naar haar aard geen goede omgeving om gedetineerden te behandelen, reden waarom daar geen psychisch gestoorde gedetineerden worden behandeld en er geen psychotherapeutische programma's binnen de detentiesetting bestaan. Voor zover gedetineerden tijdens de detentie behandeling ondergaan, vindt dit plaats na overplaatsing naar een TBS-inrichting of een in de forensische psychiatrie gespecialiseerd ziekenhuis behorend tot de geestelijke gezondheidszorg. De uitbreiding van dergelijke plaatsingsmogelijkheden, in het bijzonder naar psychiatrische ziekenhuizen, is zeer wenselijk. Zeer ten dele wordt hierin voorzien door de voorgenomen uitbreiding van het aantal plaatsen op forensisch psychiatrische afdelingen van algemeen psychiatrische ziekenhuizen.

Binnen de penitentiaire inrichtingen bestaat de zorg voor psychisch gestoorde gedetineerden uit plaatsing in afdelingen met een bijzonder regime, de zogenaamde Individuele Begeleidingsafdelingen (IBA). Voor crisisinterventie kan bovendien gebruik gemaakt worden van de Forensische Observatie- en Begeleidingsafdeling (FOBA) te Amsterdam. In 1995 zijn twee nieuwe IBA's ingericht. Voor 1996 zijn geen extra uitbreidingen van het aantal IBA's gepland, in afwachting van de ervaringen die met genoemde nieuwe IBA's worden opgedaan. Luidt de conclusie dat het aantal IBA's verder moet worden uitgebreid dan zal moeten worden gezien in hoeverre hiervoor aanvullende financiering noodzakelijk is.

## **6. Beheer**

### *a. Minister en openbaar ministerie*

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de betekenis van artikel 3, tweede lid. De minister van Justitie draagt de volledige politieke verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen tot

een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel en voor de gang van zaken in het gevangeniswezen. De omstandigheid dat de wet aan bepaalde functionarissen – leden van het openbaar ministerie, de directeur van een inrichting of de selectiefunctionaris – bepaalde taken opdraagt en bevoegdheden toekent doet geen afbreuk en kan ook geen afbreuk doen aan deze ministeriële verantwoordelijkheid. De uiteenzettingen in de memorie van toelichting in onderdeel 6 inzake beheer bevestigen dit uitgangspunt.

*d. Directeur en staf/personeel*

De leden van de CDA-fractie vroegen wie de (eind)verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de kwaliteit van de werkzaamheden die functionarissen met een eigen discipline (zoals de arts, maatschappelijk werker of psycholoog) verrichten. Deze beroepsgroepen hebben eigen kwaliteitsregels waaraan hun werkzaamheden dienen te voldoen. Ik noem voor de artsen en verpleegkundigen de Wet beroepen in de gezondheidszorg. In dezelfde (wettelijke) regelingen zijn tevens toezichthoudende en/of tuchtrechtelijke organen genoemd die bevoegd zijn toe te zien op de kwaliteit van de werkzaamheden van deze personen. Ook vanwege mijn ministerie wordt toezicht gehouden op de kwaliteit van de detentie in het algemeen en ook op de genoemde aspecten. Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn daarmee onder andere de Geneeskundig Inspecteur, de Hoofden geestelijke verzorging en het Bureau Psychiatrisch en Psychologisch Adviseurs belast. Ten aanzien van de geestelijk verzorgers in de inrichtingen kan nog worden opgemerkt dat hieraan inhoud wordt gegeven door onder meer het houden van functionerings- en beoordelingsgesprekken door de hoofdaalmoezenier, de hoofdpredikant en het hoofd humanistische geestelijke verzorging, als vertegenwoordigers van de zendende instanties.

De leden van de VVD-fractie vroegen waar de grens ligt tussen de ambtelijke en de inhoudelijke uitoefening van de functie door de geestelijk verzorgers. Ook de leden van de GPV-fractie vroegen uiteen te zetten wat met de ambtelijke uitoefening wordt bedoeld. Met de ambtelijke uitoefening van de functie van geestelijk verzorger wordt bedoeld op het functioneren als ambtenaar. Dit aspect van de functie ziet op de relatie tussen de directeur van de penitentiaire inrichting en de geestelijk verzorger waar het gaat om naleving van voorschriften die in de inrichting gelden, met welke naleving laatstbedoelde heeft ingestemd. De inhoudelijke uitoefening van de functie heeft betrekking op het professionele en ambtshalve functioneren vanuit en op basis van geloofs- en levensovertuiging. Voor dit aspect van het werk van de geestelijk verzorger is, namens de zendende instantie, de hoofdaalmoezenier, de hoofdpredikant of het hoofd humanistische geestelijke verzorging verantwoordelijk en niet de directeur van de inrichting.

De overdracht van bevoegdheden, voor zover daarvoor door artikel 5 de ruimte wordt gelaten, kan vormloos geschieden. Zoals ik al in de memorie van toelichting aangaf kan dit schriftelijk of mondeling, impliciet of expliciet gebeuren. Aangezien het hier een interne werkverdeling betreft laat ik het aan de directeur van de inrichting over hier een vorm voor te bepalen. Een dergelijk onderwerp laat zich op hoofdlijnen moeilijk regelen en zulks zou leiden tot overregulering. De gedetineerde ondervindt van een vormloze overdracht geen hinder. Hij kan er in alle situaties van uitgaan dat het bevel dat hij van een van de personeelsleden krijgt bevoegd is gegeven. Indien hij daaraan twijfelt en derhalve het bevel niet opvolgt komt dit voor zijn eigen risico. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie.



De leden van de GPV-fractie vonden de toelichting op artikel 5, tweede lid, in hoofdstuk 6, onderdeel d, onduidelijk. Zoals ik hiervoor reeds heb uiteengezet ziet artikel 5, tweede lid, op mandaatverlening. Taken en bevoegdheden van de directeur (en zijn plaatsvervanger) kunnen ook door andere in de richting werkzame personen worden uitgeoefend, indien de directeur daartoe een beslissing neemt. Die taken en bevoegdheden worden in die gevallen in naam van de directeur uitgeoefend.

*e. Directeur en gedetineerden*

De leden van de VVD-fractie vroegen welke medewerkers zijn bedoeld in de door deze leden aangehaalde zin op pagina 23 van de memorie van toelichting. Met deze medewerkers wordt bedoeld op die personen die werkzaam zijn binnen een penitentiaire inrichting, maar niet een aanstelling als ambtenaar hebben. Ik verwijs hierbij tevens naar de definitie van «ambtenaar of medewerker» in artikel 1, onderdeel f. Hierbij valt te denken aan tijdelijke krachten, personeel van een cateringbedrijf, etc. De verantwoordelijkheid voor deze medewerkers zal in het algemeen worden gedragen door de directeur van de inrichting.

## **7. Bestemmingsbepalingen**

*a. Inrichting of afdeling*

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de behoefte naar en de toepassing van extern differentiëren van afdelingen van inrichtingen. De behoefte tot extern differentiëren omvat in feite het gehele huidige differentiëtiestelsel. In bijna elk penitentiair complex wordt onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen, huis van bewaring of gevangenis, kort- of langgestraften of verschillende vormen van bijzondere opvang. Volgens de huidige regelgeving kunnen delen van een penitentiaire inrichting alleen een aparte bestemming krijgen indien de afdeling wordt aangewezen als afzonderlijke penitentiaire inrichting. Dit wordt in het algemeen kunstmatig gevonden omdat het beeld dat het begrip penitentiaire inrichting oproept wel erg ver verwijderd is van de feitelijke situatie, waarin bedoelde «inrichting» feitelijk en organisatorisch onderdeel vormt van een onder beheer van één (algemeen) directeur staand gebouw.

*b. Interne of externe differentiatie*

De rechtvaardiging van het bestaan van externe differentiaties is gelegen in de verantwoordelijkheid die de minister van Justitie heeft voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. Vanwege deze verantwoordelijkheid dienen de hoofdlijnen van de penitentiaire differentiaties op centraal niveau te worden vastgesteld. Aan de andere kant noopt de decentralisatie van beheersbevoegdheden ruimte te laten om op inrichtingsniveau, indien daartoe de mogelijkheid en de behoefte bestaan, ook intern te kunnen differentiëren. De leden van de CDA-fractie vroegen hiernaar.

De leden van de GPV-fractie vroegen om een nadere toelichting op de voor de nieuwe interne dan wel externe differentiatiemogelijkheden geldende regeling. Welke zijn de criteria onderscheidenlijk randvoorwaarden waaraan nieuwe detentievormen moeten voldoen. Met de leden van de GPV-fractie ben ik het eens dat de door het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot differentiatie niet moet leiden tot een te fijnmazig stelsel. Uitgangspunt voor de nog nader in te richten PM zal zijn dat terughoudend gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheden van externe differentiatie. Een belangrijke leidraad voor het formuleren van externe differentiaties zal de in de praktijk gebleken noodzaak zijn om voor

verschillende categorieën gedetineerden een duidelijk verschillend regime te voeren.

## **8. Beleidsuitgangspunten van detentie**

Het bevreemdt de leden van de CDA-fractie en de GroenLinks-fractie dat van de beginselen van regionalisering en detentiefasering geen wettelijke beginselen zijn gemaakt. Ook de leden van de GPV-fractie maakten een dergelijke opmerking wat betreft de regionalisering. Detentiefasering en regionalisering vormen bepaalde uitwerkingen van de resocialisatie-opdracht, zoals die is opgenomen in artikel 2, tweede lid, en behoeven daarom niet te worden opgenomen. Beide begrippen, die overigens door mij van groot belang worden geacht, laten zich in een wettelijke bepaling slechts in vage bewoordingen omschrijven. Ik acht dit geen efficiënte wijze van wetgeving. Opname in de wet zal bovendien aanleiding kunnen zijn tot procedures waarin de grenzen van dit vermeende recht worden verkend, terwijl dit voorstel van wet mede beoogt het aantal klachten terug te dringen.

### *a. Regionalisering*

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere toelichting ten aanzien van het vervallen van de verplichting dat in de hoofdplaats van een arrondissement een huis van bewaring moet zijn. Het vervallen van deze verplichting heeft niet tot gevolg dat er geen huis van bewaring binnen elk arrondissement zal zijn. Ook voor mij zijn de argumenten van verkorting van de afstand en de reistijd tussen de plaats van berechting en de plaats van detentie, gezien vanuit de kostenbeperking, belangrijk. Dit belang kan evenwel ook noodzaken om een huis van bewaring juist niet te lokaliseren in de hoofdplaats van het arrondissement. Over het algemeen is de grondprijs in dergelijke plaatsen hoger dan op iets verder gelegen lokaties. Ook dat is een aspect waarmee ik rekening heb te houden.

De positie van buitenlandse gedetineerden, voor zover zij na hun detentie in Nederland zullen verblijven, is in dezen niet anders dan van Nederlandse gedetineerden. In hoofdstuk 1 (Inleiding) van deze nota ging ik hier eveneens op in naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen of niet in elk arrondissement een minimum aantal cellen met de bestemming van huis van bewaring moet worden aangewezen, dit in relatie tot artikel 9, derde lid. Een aantal cellen met de bestemming huis van bewaring wordt in dat artikel niet vastgelegd. Dat lijkt ook niet nodig, aangezien op grond van exploitatie-overwegingen aan grotere eenheden de voorkeur wordt gegeven boven kleinere. Dit brengt met zich mee dat het thans reeds zo is dat de huizen van bewaring in elk arrondissement méér cellen herbergen dan er alleen voor de onderbrenging van preventief gedetineerden uit dat arrondissement nodig zijn.

De leden van de GPV-fractie stelden enkele vragen met betrekking tot het regionaliseringsbeginsel. Lange tijd was de regionale spreiding van de inrichtingscapaciteit van het gevangeniswezen niet optimaal. De behoefte aan cellen is in het westen van het land het grootst, terwijl zich daar lange tijd juist naar verhouding (vergeleken met het zuiden en noord-oosten van het land) de minste cellen bevonden. Met de bouw van nieuwe inrichtingen in Almere, Alphen, Dordrecht, Krimpen, Lelystad en Zoetermeer komt daarin verandering. In het westen van het land zijn dus veel nieuwe cellen gebouwd. Bij de bestemming van deze capaciteit heeft het regionaliseringsbeginsel een belangrijke rol gespeeld. Zoals deze leden

ook wenselijk achten weegt het regionaliseringsbeginsel bij de bestemming van halfopen en penitentiaire open inrichtingen zwaarder.

#### *b. Detentiefasering*

De leden van de VVD-fractie vroegen welke bestemmingswijzigingen ik voornemens ben aan te brengen, zoals aangegeven op pagina 28 van de memorie van toelichting. Het betreft hier het in overeenstemming brengen van de aanwijzingen van alle inrichtingen aan de nieuwe wettelijke bepalingen.

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

#### *a. Scheiding der seksen*

De leden van de GPV-fractie vroegen naar de concrete ervaringen in Nederland en het buitenland met een detentievorm waarin in beperkte mate gedetineerde mannen en vrouwen samen zijn. In Nederland zijn ervaringen opgedaan in de inrichting «Het Keern» in Hoorn, waar een geïntegreerde penitentiaire open inrichting en dagdetentie bestaan. In de inrichtingen voor dagdetentie kunnen mannen en vrouwen naast elkaar aan de aldaar geboden activiteiten meedoen. Een dergelijke vorm van gemengde detentie in deze inrichting blijkt zeer wel mogelijk, mits er duidelijke huisregels zijn die strak worden nageleefd en er bij overtreding consequent wordt gesanctioneerd. Wat de ervaringen in het buitenland betreft blijkt er voornamelijk in Zweden ervaring te zijn opgedaan met gemengde detentie. Deze vorm van detentie werd daar als positief gewaardeerd. Het idee van gemengde detentie in Nederlandse gesloten inrichtingen is niet verder voortgezet. Wel worden de mogelijkheden van gemengde detentie in penitentiaire open inrichtingen nog nader onderzocht.

#### *b. Leeftijd*

De leden van de CDA-fractie achten het opheffen van het onderscheid tussen jeugdigen en volwassenen nog altijd niet verantwoord. Ook de leden van de GroenLinks-fractie plaatsen hierbij vraagtekens. Vooreerst wil ik hier aangeven dat dit voorstel van wet ziet op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen van personen die volgens het volwassenenstrafrecht zijn berecht en derhalve niet op jeugdigen die onder het jeugdstrafrecht vallen. Tussen beide groepen bestaat in beginsel een strikte scheiding. De eerste groep komt in het volwassenencircuit terwijl voor de tweede groep de justitiële jeugdinrichtingen bestemd zijn. In het onderhavige voorstel van wet gaat het dus bijna altijd om meerderjarigen, tenzij met gebruikmaking van artikel 77b Wetboek van Strafrecht het volwassenenstrafrecht wordt toegepast op 16 tot 18-jarigen hetgeen tot de uitzonderingssituaties behoort. In de memorie van toelichting en in het nader rapport heb ik aangegeven dat voor de groep van jeugdige (maar meerderjarige) gedetineerden die ontvankelijk zijn voor beïnvloeding, de mogelijkheid bestaat voor bijzondere opvang. Hierin zijn de aspecten die door deze leden werden genoemd opgenomen. Een absoluut neergelegd leeftijdscriterium past daar mijns inziens niet in. Dit zou tot gevolg hebben dat een gedetineerde die weliswaar 23 jaar of ouder is, maar psychologisch veel jonger is, tussen volwassenen (misschien minder verbeterlijke) gedetineerden zou zitten. Mijn streven is er juist op gericht om die gedetineerden die vanwege hun psychologische leeftijd behoefte hebben aan bijzondere zorg, deze ook daadwerkelijk te bieden.

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

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering in te gaan op de stelling dat een ruime regimesdifferentiatie een grotere claim legt op de celcapaciteit. Een ruimere regimesdifferentiatie legt inderdaad een grotere claim op capaciteit, in zoverre deze althans differentiaties behelst waarvan geen flexibel gebruik kan worden gemaakt. Bij de planning van inrichtingscapaciteit wordt daarom zoveel mogelijk gewerkt met differentiaties die een algemene toepassing mogelijk maken en worden specifieke differentiaties d.w.z. bestemmingen aan cellen die een beperkt gebruik impliceren, terughoudend geraamd.

### *f. Bijzondere opvang*

De leden van de VVD-fractie vroegen of de vaststelling van de criteria door de directeur waaraan de gedetineerde moet voldoen voor plaatsing in bijzondere opvang nog met andere waarborgen is omgeven, in verband met artikel 16, vierde lid. Ten eerste zullen de criteria die door de directeur in dit verband worden gesteld voor de gedetineerden kenbaar gemaakt moeten worden. Denkbaar is dat deze bij voorbeeld in de huisregels worden opgenomen. In de tweede plaats kunnen in een beklagzaak van een gedetineerde tegen een bepaalde plaatsing of afwijzing van een verzoek om op een bijzondere afdeling te worden geplaatst, de toepassing van de criteria getoetst worden. Bij deze toetsing kan onder meer gekeken worden naar eventuele landelijk vastgelegde criteria indien het vergelijkbare bijzondere opvang betreft.

De door de Tweede Kamer in december 1995 aanvaarde motie Dittrich<sup>1</sup> heeft niet tot gevolg dat het voorstel van wet zou moeten worden aangepast. Ten behoeve van psychisch gestoorde gedetineerden zullen in de eerste plaats binnen het gevangeniswezen in het kader van de bijzondere opvang speciale inrichtingen of afdelingen worden aangevoerd, zoals de nu reeds bestaande (B)IBA's en de FOBA. Daarnaast biedt het voorstel van wet nog twee mogelijkheden voor bijzondere zorg aan psychisch gestoorde gedetineerden buiten het eigen circuit. In de eerste plaats kan in de vorm van een penitentiair programma een samenstel van activiteiten worden geboden speciaal gericht op behandeling van deze gedetineerden. Ik denk dan bij voorbeeld aan de bestaande vormen van dagbehandeling bij enkele inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden. In de tweede plaats kan een gedetineerde, die bijzondere zorg behoeft op grond van artikel 43 van het voorstel van wet (tijdelijk) naar een instelling op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg worden overgeplaatst. In dat opzicht komt dit artikel in de plaats van artikel 47 Gevangenismaatregel, op grond waarvan dergelijke plaatsingen thans plaatsvinden.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts welke concrete stappen zijn ondernomen ter uitvoering van de genoemde motie Dittrich. Deze is onderwerp van overleg met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De formele, juridische mogelijkheden zijn uiteraard bekend. De motie is echter opgevat als een verzoek de feitelijke mogelijkheden te bezien, vanuit de wens deze voor zover nodig, mogelijk en wenselijk te verruimen. Dit wordt thans nader onderzocht.

## **10. Selectie**

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de (rest)inhoud van de taak van het openbaar ministerie bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. De leden van de VVD-fractie vroegen of elke bemoeienis van het openbaar ministerie bij de selectie van gedetineerden moet worden afgeschaft. De inhoud van de bemoeienis van het openbaar ministerie met de tenuitvoer-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24 440 VI, nr. 20.

legging zal met dit voorstel van wet niet minder groot behoeven te zijn dan die thans in de praktijk is. Het openbaar ministerie wordt nu, en ook in de toekomst, op verschillende momenten geconsulteerd over de wijze waarop de straf ten uitvoer wordt gelegd. Ik denk dan aan plaatsingen in inrichtingen waarin gedetineerden vergaande vormen van vrijheid genieten, verlofbeslissingen e.d. Een en ander zal in de nadere regelingen worden neergelegd.

Naar aanleiding van een aantal ernstige ontvluchtelingen uit gesloten penitentiaire inrichtingen is een projectgroep beveiliging ingesteld, waarin ook leden van het openbaar ministerie participeerden. Een van de voorstellen van deze projectgroep was het opstellen van een zogenaamd Risicoprofiel Gedetineerden dat een instrument moet zijn om de mate van vluchtgevaar en maatschappelijk risico van in huizen van bewaring en gevangnissen verblijvende gedetineerden te bepalen. Dit instrument leidt aan de hand van een aantal variabelen (bij voorbeeld aard en aantal eerdere ontvluchtelingen, aard en zwaarte delict, leeftijd, etc.) tot een eindscore. Deze score, die wordt gegeven door de officier van justitie, vormt de basis op grond waarvan de gedetineerde zoveel mogelijk geplaatst wordt in een inrichting met een bij die score passend niveau van beveiliging. In het ressort 's-Hertogenbosch is vervolgens praktijkervaring met het risicoprofiel opgedaan en, na enige bijstelling, is op 7 november 1995 door het College van Procureurs-Generaal besloten tot landelijke invoering onder de voorwaarde dat het risicoprofiel ondersteund wordt door een geautomatiseerd systeem. Aan het ontwerp van dit systeem wordt thans met voortvarendheid gewerkt.

De leden van de GPV-fractie vroegen of er is voorzien in een landelijk informatienetwerk waarmee een landelijk juiste plaatsing en eventuele uitplaatsing van voorlopig gehechten kan worden gerealiseerd. Er is voorzien in een landelijk netwerk, ICTIS genaamd (Interim Cel Toewijzings Informatiesysteem). In dit systeem wordt on-line informatie verstrekt aan de met de plaatsing belaste functionarissen over het aantal gedetineerden dat zich in de inrichtingen bevindt, verdeeld naar een aantal kenmerken, zoals insluitingstitel, parket en kwalificatie.

De zin van de categorisering in A+, A, B+, B en C is gericht op het verdelen van de thans nog onvoldoende huis van bewaring-capaciteit. Afspraken over de hantering van dit systeem beogen een heen-zending van een verdachte in de A+ categorie te allen tijde uit te sluiten.

De landelijk beschikbare cellen (op 1 januari 1996 ca. 5000 cellen) worden over de verschillende arrondissementen verdeeld op basis van een verdeelsleutel die door het openbaar ministerie wordt aangedragen. Dit leidt tot het ter beschikking stellen van bepaalde contingenten cellen aan elk van de ressorten, die dat op hun beurt veelal doorcontingenteren naar arrondissementen. Deze contingenten worden elk kwartaal bijgesteld, op grond van een geactualiseerde verdeelsleutel enerzijds en een geactualiseerd aantal huis van bewaring-cellen anderzijds. Met name in de huidige tijden van capaciteitsuitbreiding is deze periodieke bijstelling van belang.

## **11. Mate van gemeenschap**

### *a. Algehele en beperkte gemeenschap*

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of het geen aanbeveling zou verdienen om de categorieën waarvoor meervoudig celgebruik aanvaardbaar is, in artikel 20 op te nemen en vroegen de regering hierop te reageren. In de artikelen 20 en 21 is reeds aangegeven voor welke categorieën gedetineerden meervoudig celgebruik al dan niet is toegelaten, namelijk wel voor de categorie gedetineerden die in een regime van algemene gemeenschap is geplaatst (artikel 20, tweede lid) en niet voor

de gedetineerden die in beperkte gemeenschap verblijven (artikel 21, tweede volzin). Een nadere aanduiding acht ik niet noodzakelijk.

De leden van de GPV-fractie vroegen naar de mate waarin de celcapaciteit zou worden uitgebreid indien maximaal van de mogelijkheid van meer gedetineerden in één verblijfsruimte gebruik wordt gemaakt en of er concrete voornemens bestaan deze mogelijkheid verder uit te breiden. In Nederland wordt circa 9% van de gedetineerden (cijfers ultimo 1995) in meerpersoonsruimten gehuisvest. Er zijn geen concrete plannen om gezamenlijke onderbrenging van twee of meer gedetineerden in een verblijfsruimte uit te breiden. Het op veel grotere schaal plaatsen van meer gedetineerden op een cel vereist in de bestaande gesloten inrichtingen zeer ingrijpende verbouwingen. Hierbij dient bedacht te worden dat bovendien bij de nieuw te bouwen en te renoveren inrichtingen het vloeroppervlak van de cellen met 20% is afgenomen (van 10 m<sup>2</sup> naar 8 m<sup>2</sup>).

Bovendien zal het op veel grotere schaal dan thans het geval is, plaatsen van meer gedetineerden op een cel ernstige negatieve gevolgen hebben voor de beheersbaarheid en veiligheid van de penitentiaire inrichtingen, zelfs met het voor meervoudig celgebruik benodigde extra personeel. Waar nu het insluiten of zich terugtrekken op de eigen cel een middel is om spanningen te beperken of te beheersen, wordt de werking daarvan door meervoudig celgebruik beperkt. Het is in het bijzonder vanwege dit vooruitzicht dat ik er rekening mee houd dat de weerstand van het inrichtingspersoneel hiertegen zeer groot zal kunnen zijn.

Overigens levert het plaatsen van meer gedetineerden in één ruimte als zodanig geen besparing op. De personeelsinzet in penitentiaire inrichtingen is thans vooral gebaseerd op de faciliteiten en activiteiten buiten de cel. Een besparing wordt pas bereikt indien deze faciliteiten en activiteiten worden beperkt. Met dit oogmerk wordt voor bepaalde categorieën gedetineerden nu juist een sober regime ingevoerd. Het plaatsen van twee of meer gedetineerden in een cel als zodanig resulteert zelfs in een hogere personeelsinzet in vergelijking met onderbrenging van eenzelfde aantal gedetineerden in eenpersoonscellen. In de huidige situatie wordt namelijk nauwelijks personeel ingezet tijdens het verblijf van gedetineerden op cel. Dit is mogelijk omdat tijdens de nachtelijke uren en grote gedeelten van het weekeinde, de celdeur niet wordt geopend. Bij plaatsing van meer gedetineerden op een cel is dit uitgangspunt niet langer te handhaven, waardoor extra personeel tijdens de nacht en in het weekeinde vereist is. Alleen al hierdoor nemen de exploitatiekosten toe met 4%.

#### *b. Individueel regime*

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de noodzaak om het individuele regime een wettelijke basis te geven. Ten onrechte gaan zij er echter vanuit dat het individuele regime het regime is dat wordt toegepast in de EBI. Het regime dat daar gevoerd wordt is dat van beperkte gemeenschap.

Er is niet voor gekozen om de plaatsing in een inrichting of afdeling met individueel regime in de wet aan een termijn te binden. Zoals ook in de memorie van toelichting reeds is vermeld, is het wenselijk om in de regimes- en selectierichtlijnen op te nemen dat de plaatsing periodiek getoetst wordt en dat op grond van een wijziging van de omstandigheden een toetsing van de noodzaak tot voortzetting van verblijf plaatsvindt. Ik denk daarbij aan een termijn van zes maanden zoals thans ook bij de plaatsing in een EBI het geval is.

In de huidige praktijk wordt voorts de plaatsing in een regime voor gedetineerden met een extreem hoog beheersrisico maandelijks door de directeur beoordeeld en gerapporteerd aan de penitentiair consulent.

Daarnaast wordt de gehele populatie tweemaandelijks gezien in een commissievergadering onder voorzitterschap van het hoofd van de Dienst Individuele Beslissingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Van een beheersrisico wordt gesproken indien ageren (provoceren, treiteren etc.) en gewelddadig handelen vast onderdeel van het gedrag vormt. Het gaat hierbij om gedrag dat in zodanig sterke mate storend is dat plaatsing in een normaal regime van beperkte gemeenschap niet meer passend is. Voor deze categorie gedetineerden kan vaak niet volstaan worden met een in de tijd beperkte maatregel om in te grijpen in een risicosituatie of leidt het ingrijpen tot langdurige afzondering. Voor deze groep gedetineerden bestaat er behoefte aan een regime dat ligt tussen het regime van afzondering en het regime van beperkte gemeenschap.

In de reactie van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing wordt gepleit voor een minimum dagprogramma met voldoende mogelijkheden voor activiteiten, waaronder sport en fitness en contacten met medegedetineerden of personeelsleden, om geestelijke en lichamelijke schade te voorkomen. Ik ben van oordeel dat juist door de invoering van het individueel regime hieraan tegemoet gekomen wordt. Anders dan in het regime van afzondering zijn er in een individueel regime voor de gedetineerde meer mogelijkheden voor activiteiten, al dan niet in gemeenschap met andere gedetineerden of met personeel.

De bezwaren van de Nederlandse Orde van Advocaten zijn gericht tegen het ten uitvoer leggen van gevangenisstraffen in afzondering of isolatie. Het individueel regime is er echter op gericht om afhankelijk van het gedrag van de gedetineerde, activiteiten met anderen, waaronder begrepen personeelsleden, te ontplooien. Om te voorkomen dat het individueel regime in de praktijk neer zou komen op langdurige afzondering, heb ik ervoor gekozen een dergelijk regime slechts in te voeren op landelijk aangewezen afdelingen waarbij de inrichting extra compensatie wordt geboden in personele en materiële middelen.

Het aantal gedetineerden waarvoor individuele begeleiding noodzakelijk is stijgt. De leden van de GPV-fractie vroegen hiernaar. Een dergelijke stijging is niet waarneembaar waar het gaat om de noodzakelijkheid van toepassing van het individueel regime. Een gedetineerde die individuele begeleiding nodig heeft, heeft niet automatisch een individueel regime nodig, andersom is dit wel het geval. Deze ontwikkeling heeft geleid tot het inzetten van meer personeel voor deze gedetineerden. De leden van de GPV-fractie vroegen voorts naar de ervaringen op grond waarvan de regering de regeling van het individuele regime verantwoord acht. Het gaat hier om ervaringen die zijn opgedaan op de paviljoen, bestemd voor gedetineerden met een extreem beheersrisico (paviljoen IV A van huis van bewaring Demersluis en gevangenis paviljoen J van de penitentiaire inrichtingen Overmaze). Bij circulaire van 24 juli 1991 (nr. 137071/91/DJ) is aan bovengenoemde paviljoens een afzonderlijke bestemming gegeven. In genoemde circulaire is een schets gegeven van het regime dat op die paviljoens geldt. Om veiligheidsredenen en uit een oogpunt van beheersbaarheid nemen niet meer dan vier gedetineerden gelijktijdig deel aan regimesactiviteiten. Op deze paviljoens wordt een restrictief, sterk gestructureerd en individueel regime gevoerd in een overzichtelijke setting met bepaalde activiteiten die in gemeenschap plaatsvinden. De praktijkervaringen die daarmee zijn opgedaan wijzen uit dat dit regime in een duidelijke behoefte voorziet en het extreme beheersrisico dat deze categorie gedetineerden vormt tot aanvaardbare proporties weet terug te brengen. Deze ervaringen vormen de aanleiding tot opnemings van een dergelijk regime in de wet.

## 12. Ordemaatregelen

Ordemaatregelen kunnen door de directeur genomen worden mede naar aanleiding van incidenten die zich buiten de inrichting hebben afgespeeld. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af om welke gedragingen het hier kan gaan en hoe hard de beschuldigingen dienen te zijn. Primair kan hierbij gedacht worden aan gedetineerden die niet tijdig terugkeren van verlof of onder invloed van drank of drugs terugkeren. Deze zaken kunnen op eenvoudige wijze door het personeel van de inrichting zelf worden geconstateerd. Maar ook andere incidenten kunnen aanleiding zijn tot het nemen van een ordemaatregel. Zoals de leden van de CDA-fractie reeds veronderstelden kan een aangifte bij de politie van een strafbaar feit of een rapport van de reclassering waaruit blijkt dat de gedetineerde zich niet aan gestelde voorwaarden heeft gehouden, hiertoe aanleiding geven. Afzondering kan bij voorbeeld gewenst zijn indien besloten wordt tot overplaatsing van een gedetineerde en daarbij gevaar voor vlucht aanwezig is.

De leden van de SGP-fractie vroegen om een nadere toelichting op het laten vervallen van de verwijzing naar de artikelen 222 en 225 van de Invoeringswet van het Wetboek van Strafvordering. Ook de leden van de CDA-fractie vroegen of het niet beter was deze verwijzingen te handhaven. Handhaving van deze bepalingen als grond voor het nemen van ordemaatregelen had, blijkens het advies van de Raad van State, een verwarrende werking. Het zou lijken alsof de directeur in deze gevallen nog ruime beleidsvrijheid had. Dat is evenwel niet het geval. Overigens wordt in de memorie van toelichting duidelijk aangegeven dat beide artikelen nog steeds hun gelding hebben. De bepalingen zijn bij de directeuren van de huizen van bewaring genoegzaam bekend.

### *b. Procedure*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het instellen van beklag tegen een ordemaatregel de maatregel schorst. Dat is niet het geval. Wel kan de gedetineerde aan de voorzitter van de beroepscommissie een verzoek doen de maatregel te schorsen. Deze procedure is omschreven in artikel 66 van het voorstel van wet.

### *d. Afzondering*

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de directeur bevoegd is om in de periode van afzondering contacten tussen de gedetineerde en zijn advocaat totaal te verbieden. Volgens het zevende lid van artikel 24 worden over de rechten die de gedetineerde tijdens verblijf in een afzonderingscel heeft, nadere regels vastgesteld. Het huidige Reglement plaatsing in de isoleercel en plaatsing op het veiligheidsbed (nader ingevuld door de toelichting daarop) geeft aan dat met een dergelijke plaatsing in beginsel alle rechten van de gedetineerden worden uitgesloten, met uitzondering van het recht op luchten en contact met stafleden. In deze situaties zal vanwege de extreme gemoedstoestand van de gedetineerde ook doorgaans feitelijk geen contact tussen de gedetineerde en diens advocaat kunnen plaatsvinden. Het karakter van plaatsing in een isoleercel is dan ook zodanig dat deze maatregel wordt opgeheven zodra dit mogelijk is. Dan ontstaat een andere situatie en is de laatste volzin van artikel 24, tweede lid, niet meer van toepassing aangezien de gedetineerde zich dan niet meer in een afzonderingscel bevindt. Het is niet de bedoeling om tijdens de periode van afzondering contact met de advocaat geheel uit te sluiten. Dit zal alleen het geval zijn voor zolang als het extreme gedrag van de gedetineerde tijdens zijn verblijf in de



afzonderingscel dit feitelijk niet mogelijk maakt. Het opnemen van de advocaat in artikel 24, vijfde lid, is dan ook volgens mij niet nodig.

De leden van de CDA-fractie vroegen waaruit de vereenvoudigingen bestaan in de regeling van afzondering. Thans is dit onderwerp voor de huizen van bewaring en de gevangenen op verschillende wijze geregeld, zonder dat daarvoor dwingende redenen zijn aan te geven. In het voorliggende ontwerp wordt nu voor alle penitentiaire inrichtingen een uniforme regeling gegeven. Verder kent de Gevangenismaatregel, naast de orde of veiligheid in de inrichting, ook als grond voor afzondering de persoonlijkheid van de gedetineerde onderscheidenlijk diens gemeenschapsongeschiktheid. De beroepscommissie als bedoeld in artikel 58 van de Beginselenwet gevangeniswezen, heeft echter uitmaakt dat ook bij toepassing van deze grond in alle gevallen mede de orde of veiligheid in het geding moet zijn, wil afzondering kunnen worden toegepast. Daarom is de persoonlijkheid onderscheidenlijk gemeenschapsongeschiktheid niet meer als aparte grond voor afzondering in het voorstel van wet opgenomen. Ten slotte zijn de termijnen voor afzondering in de huidige regelgeving op uiteenlopende wijze geregeld. Het voorstel van wet voorziet in een uniforme regeling daarvan.

Uiteraard zal in geval van ernstige incidenten – dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie daaromtrent – een disciplinaire straf kunnen worden opgelegd. Het kan echter noodzakelijk zijn daaraan voorafgaand, teneinde de orde te herstellen, onmiddellijk tot afzondering over te gaan, in afwachting van een nadere beslissing van de directeur naar aanleiding van het incident. Ook is denkbaar dat er geen termen aanwezig zijn om een disciplinaire straf op te leggen, bij voorbeeld omdat betrokkene zijn gedragingen niet kunnen worden verweten of zijn aandeel in het incident niet kan worden vastgesteld, terwijl de orde of veiligheid het wel noodzakelijk maken dat tot afzondering wordt overgegaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere reactie op het bezwaar van de Nederlandse Orde van Advocaten tegen de verruiming van de tijdsduur van afzondering in noodsituaties. De termijn van 15 uur is bewust gekozen om de bewaarders de mogelijkheid te geven in noodsituaties direct in te grijpen. Door de week zal er doorgaans binnen 15 uur een directielid weer in de inrichting aanwezig zijn, ook in gevallen waarin de maatregel kort na het einde van de dagdienst moet worden genomen. Ook nu hebben de bewaarders op basis van het huishoudelijk reglement de bevoegdheid om, indien dit noodzakelijk is in verband met de handhaving van de orde in de inrichting, een gedetineerde voor een korte tijd in afzondering te plaatsen. Door dit nu in het voorstel van wet op de te nemen wordt in een solide basis voorzien, hetgeen ook in het belang van de gedetineerde is.

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

#### *a. Gronden*

De leden van de CDA-fractie spreken een voorkeur uit om de hoofdlijnen van de regelingen van verlof in de wet op te nemen. Zij denken daarbij aan het onderscheid tussen regimair en niet-regimair verlof, een ten minste uitgediende straf tijd en strafrestant bij niet-regimair verlof-regelingen alsmede hoofdregels ten aanzien van calamiteitenverlof en sancties op het niet (op tijd) terugkeren van verlof. Het regimair verlof is een kenmerk van een in een bepaalde soort inrichting of afdeling daarvan gevoerd regime, en leent zich derhalve niet voor het opnemen bij de bepaling omtrent verlof. Nadere invulling in de wet zal zich toch op hoofdlijnen moeten richten en voegt weinig toe aan de bepaling zoals die nu luidt. In artikel 50, eerste lid, onderdeel c, is reeds opgenomen dat bij

wijze van disciplinaire staf het eerstvolgende verlof (geheel of gedeeltelijk) kan worden geweigerd dan wel ingetrokken.

*b. Beklagmogelijkheden*

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gronden voor beklag tegen verlofbeslissingen en de gronden op basis waarvan een dergelijk beklag gegrond kan worden verklaard. Ten aanzien hiervan geldt de algemene grond voor het doen van beklag zoals vermeld in artikel 60 van het voorstel van wet, dan wel – indien de minister beslist – artikel 72, tweede lid. De toetsing van de beslissing van de directeur of van de minister zal eveneens plaatsvinden aan de hand van de algemene toetsingsgronden van artikel 68, tweede lid, onderscheidenlijk artikel 73, vierde lid.

De leden van de GPV-fractie vroegen of de directeur de bevoegdheid heeft om, tegen het advies van de behandelende artsen in, een geestelijk labiele dan wel delict-gevaarlijke gedetineerde toestemming te geven voor een beperkte duur de inrichting te verlaten. Indien de directeur bekend is met adviezen die duiden op geestelijke labiliteit of delictgevaarlijkheid, is de maatschappelijke aanvaardbaarheid in het geding en zal hij het verzoek om verlof op grond van de Algemene Verlofregeling Gedetineerden (AVG) ter beslissing aan de minister moeten voorleggen. Bij het verlenen van incidenteel verlof wordt steeds bezien of bewaking of begeleiding is aangewezen. Het gegeven van geestelijke labiliteit of delictgevaarlijkheid is daartoe een belangrijke indicator. Kan bewaking of begeleiding niet worden gerealiseerd, dan kan het incidentele verlof geen doorgang vinden.

De leden van de GPV-fractie hadden voorts behoefte aan een nadere toelichting op de gevallen waarin de directeur respectievelijk de minister bevoegd is de beslissingen omtrent verlof te geven. Het vrijhedenbeleid dat ten aanzien van gedetineerden kan worden toegepast betreft het verlenen van strafonderbreking, het tijdelijk verlaten van de inrichting (incidenteel verlof) en verlof in het kader van de hiervoor genoemde AVG. Beslissingen tot strafonderbreking worden uitsluitend genomen door de minister. Hetzelfde geldt ten aanzien van incidenteel verlof, met uitzondering voor het toestaan van zogenaamd sollicitatieverlof in de laatste drie maanden van de detentie en bij spoedeisende gevallen (bij voorbeeld ernstige gebeurtenissen in de familiesfeer). Op verzoeken in het kader van de AVG beslist de directeur als het gaat om gedetineerden met een opgelegde gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar, waarbij de maatschappelijke aanvaardbaarheid niet in het geding is. In de overige gevallen beslist de minister.

## **14. Controle en geweldgebruik**

*b. Onderzoek aan lichaam en kleding*

De leden van de CDA-fractie vroegen of bij het opsporen van drugs in de inrichtingen ook gebruik wordt gemaakt van drugsopsporingshonden. Soms worden inderdaad drugshonden gebruikt voor het opsporen van drugs binnen een inrichting, doch niet als middel bij onderzoek aan lichaam en kleding.

Onderzoek aan het lichaam van mannelijke gedetineerden, behoudens in gevallen van dringende noodzaak, dient steeds door en in tegenwoordigheid van mannelijke ambtenaren te geschieden en van vrouwelijke gedetineerden door en in tegenwoordigheid van vrouwelijke ambtenaren. Bij gevallen van «dringende noodzaak» kan bij voorbeeld gedacht worden aan de situatie waarin ter afwending van een dringend ernstig gevaar het

voor plaatsing in een isoleercel voorgeschreven onderzoek aan kleding en lichaam dient te worden uitgevoerd, waarbij niet kan worden afgewacht totdat voldoende personeel van dezelfde sekse aanwezig is. Onder dergelijke gevallen vallen niet problemen van roostertechnische aard. Het uitgangspunt om onderzoek aan het lichaam zoveel mogelijk te laten verrichten door personen van hetzelfde geslacht vindt ook zijn weerslag in het personeelsbeleid ten aanzien van medewerkers die bedoeld onderzoek moeten verrichten. De leden van de fracties van VVD en GPV vroegen hiernaar.

#### *c. Verplicht urine-onderzoek*

De leden van de CDA-fractie vroegen wanneer er gronden zijn voor het gebruik maken van urine-controle. De bevoegdheid van de directeur een gedetineerde ter controle op verdovende middelen te verplichten urine af te staan is nader uitgewerkt in de circulaire betreffende de verplichte urinecontrole (laatstelijk op 31 augustus 1992 gewijzigd). Een van de voorwaarden bij de verplichte urinecontrole is dat aan de betrokken gedetineerde vooraf wordt meegedeeld waarom daartoe is besloten.

Op basis van genoemde circulaire is de directeur bevoegd om steekproefsgewijs, in het kader van de orde, veiligheid en goede gang van zaken in de inrichting, urinecontroles te verrichten. Ook hierbij geldt dat aan de gedetineerde van tevoren wordt meegedeeld dat de urinecontrole plaatsvindt in het kader van genoemde steekproef. Andere algemene toepassingsmodaliteiten kunnen zijn: verplichte urinecontrole bij binnenkomst, verplichte urinecontrole bij het tijdelijk verlaten van de inrichting en bij terugkeer of verplichte urinecontrole in het kader van selectie en plaatsing. Deze toepassingsmodaliteiten zijn niet limitatief opgesomd. Voorts kan verplichte urinecontrole plaatsvinden indien uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden kan worden geput dat de gedetineerde drugs heeft gebruikt.

#### *d. Onderzoek in het lichaam*

De leden van de GPV-fractie hadden behoefte aan een nadere toelichting op de (gangbare) methoden van onderzoek in het lichaam en het onderscheid tussen ingrijpend en minder ingrijpend onderzoek. Hoofdstuk VI van het voorstel van wet omvat een beschrijving van inbreuken die gemaakt kunnen worden op de grondwettelijke rechten van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en onaantastbaarheid van het lichaam. Deze bepalingen zijn geformuleerd tegen de achtergrond van het belang van voorkoming van ontvluchting en het daardoor ontstane gevaar voor het begaan van nieuwe delicten en het belang van orde of veiligheid in de inrichting. De medische onderzoeksmethoden die ten behoeve van de bescherming van genoemde belangen kunnen worden toegepast zijn: (a) onderzoek van het lichaam; daaronder wordt een fysisch onderzoek verstaan, dus met inbegrip van rectaal en vaginaal onderzoek, dat – indien van toepassing – het gebruik van de stethoscoop of oorspiegel omvat en (b) medisch-technisch onderzoek; dit houdt alle onderzoeken in die met behulp van apparaten of speciale technieken worden uitgevoerd. Te denken valt aan röntgenonderzoek, (endo-)scopiën, echoscopie, EEG en ECG.

In antwoord op de vraag naar de grens tussen «ingrijpend» en «minder ingrijpend» onderzoek kunnen de onder a en b genoemde onderzoeken als ingrijpend en bij voorbeeld observatie en schouwing (het inspecteren van het lichaam zonder gebruik van handen of hulpmiddelen) als minder ingrijpend worden aangemerkt.

#### *e. Het gedogen van een geneeskundige handeling*

In bepaalde gevallen kan kunstmatig voeden vallen onder een geneeskundige handeling welke de directeur de gedetineerde kan verplichten te gedogen. De leden van de CDA-fractie vroegen hiernaar. In beginsel wordt in geval van een honger- en of dorststaking de eigen wil van de gedetineerde tot uitgangspunt genomen. In de Declaration of Tokyo of the World Medical Association van 10 oktober 1975 is het uitgangspunt dat, indien een gedetineerde voedsel weigert en door de arts in staat wordt geacht zelf een oordeel te vormen over de gevolgen daarvan, hij niet kunstmatig gevoed zal kunnen worden. Hierbij moet de bekwaamheid van de gevangene om zo'n oordeel te vormen minstens door één andere onafhankelijke arts bevestigd worden. De gevolgen van de voedselweigeren zullen door de arts aan de gedetineerde moeten worden uitgelegd. Indien er sprake is van een gedetineerde die onbekwaam wordt geacht ten aanzien van het nemen van de beslissing of het overzien van de gevolgen van zijn beslissing, zal kunstmatige dan wel dwangvoeding kunnen vallen onder een geneeskundige handeling welke de directeur een gedetineerde kan verplichten te gedogen, mits dat noodzakelijk is ter afwending van ernstig gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van de gedetineerde of van anderen.

#### *f. Fixatie*

Bij de bevestiging van mechanische middelen aan het lichaam van de gedetineerde ter afwending van ernstig gevaar voor de gezondheid van de gedetineerde of de veiligheid van het personeel wordt ook aan minder vergaande ingrepen dan het veiligheidsbed gedacht. De leden van de VVD-fractie vroegen hiernaar. In bepaalde gevallen zou bijvoorbeeld volstaan kunnen worden met het bevestigen van handboeien.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts wie onder het begrip «medewerker» in het tweede lid van artikel 33 valt. Zoals reeds eerder (zie bij hoofdstuk 6, onderdeel e) naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie werd opgemerkt, moet bij «medewerker» vooral gedacht worden aan personeel in dienst van de inrichting, niet zijnde ambtenaren. Afhankelijk van de taak die de «medewerker» in de inrichting heeft zal aan diens bevoegdheden nader invulling worden gegeven. Uitzendkrachten worden overigens doorgaans ingezet op niet-gedetineerde gebonden functies. Met deze bepaling wordt beoogd dat indien onverwijld maatregelen moeten worden genomen het aanwezige personeel hiertoe bevoegd is.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GPV-fractie over de indiening van beklag door een «gefixeerde» gedetineerde, merk ik op dat, gezien de lengte van de beklagtermijn – zeven dagen –, te verwachten valt dat de betrokken gedetineerde in zo'n periode in staat zal zijn beklag in te dienen tegen de bevestiging van mechanische middelen aan zijn lichaam. Aan een specifieke mogelijkheid van indiening van een beklag namens betrokkene door een vertegenwoordiger in een geval als hiervoor bedoeld, is mijns inziens dan ook geen behoefte.

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

De leden van de CDA-fractie vinden het niet juist dat de ouders of voogd van minderjarige gedetineerden niet in de opsomming van bevoorrechte personen ten aanzien van onder andere bezoek zijn opgenomen. Ten eerste wil ik opmerken dat er slechts weinig strafrechtelijk minderjarige gedetineerden in de huizen van bewaring en gevangenschappen zijn opgenomen. Het aantal minderjarigen van 16 en 17 jaar bedroeg op 30 november 1995 28.<sup>1</sup> Dit op een totaal van 10 259 gedetineerden. Voor

<sup>1</sup> 1 voorlopig gehechte, 2 tot gevangenisstraf veroordeelden, 1 passant TBS en 24 op grond van vreemdelingenbewaring.

zover het voorkomt zullen de ouders dan wel de voogd in de gelegenheid zijn om contact met hun kind te onderhouden. De leden van de CDA-fractie gaven zelf al aan dat zij zich kunnen voorstellen dat op het contact in bepaalde gevallen toezicht moet worden uitgeoefend. Vandaar dat deze personen dan ook niet in het lijstje van geprivilegeerde personen staan. Vanzelfsprekend kunnen deze personen wel door de directeur als persoon, bedoeld in onderdeel k van artikel 37, eerste lid, worden beschouwd. Hierdoor is het mogelijk deze situatie per geval te bezien. Het kan, juist in deze gevallen waarin vaak sprake is van een ernstig verstoorde verhouding tussen de gedetineerde en diens ouder(s), immers noodzakelijk zijn om wel toezicht te houden op deze contacten.

#### *b. Bezoek*

De tijd die beschikbaar is voor bezoek van gedetineerden wordt ingepland in een programma van activiteiten waarvan de onderdelen nauwkeurig op elkaar aansluiten. Om die reden kan als regel geen rekening worden gehouden met de reistijd van bezoekers. In incidentele gevallen kan wel van deze hoofdregel worden afgeweken. De leden van de CDA-fractie vroegen hiernaar.

De leden van de D66-fractie vroegen of is overwogen om ook bezoekers, mits er ernstige verdenkingen zijn, aan het lichaam te kunnen onderzoeken. Nog afgezien van de vraag of de Grondwet dit zou toelaten acht ik het uiterst ongewenst een dergelijke bevoegdheid aan het gevangeniswezen te geven. Indien er voldoende aanwijzingen zijn dat een bezoeker drugs met zich voert wordt hij simpelweg niet in de inrichting toegelaten. Het is geen taak van het gevangeniswezen om deze personen hiervoor aan te houden, en in verband daarmee aan het lichaam te onderzoeken. Dat is een taak voor de politie. Overigens kan indien blijkt dat via het bezoek drugs worden ingevoerd dit bezoek onder toezicht of achter glas plaatsvinden.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat bezoekers zeer wel in staat zijn om zelf de afweging te maken of zij blootstaan aan gevaar. De toevoeging in artikel 38, zevende lid, «behoudens ingeval van de gedetineerde een ernstig gevaar uitgaat voor de veiligheid van de bezoeker» zou derhalve geschrapt kunnen worden. Ook de leden van de CDA-fractie stelden hun vraagtekens hierbij, met name ten aanzien van het vrije verkeer tussen gedetineerde en advocaat. Zij vroegen om een duidelijker omschrijving. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik ervan overtuigd dat de bezoekers zeer wel in staat zijn om zelf te bepalen of zij blootstaan aan gevaar. Dat neemt echter niet weg dat het gevangeniswezen ervoor verantwoordelijk zal worden gehouden als deze bezoeker een inschattingfout heeft gemaakt. Bovendien heeft het gevangeniswezen een beter zicht op het actuele toestandbeeld van de gedetineerde dan de bezoeker. In het verleden hebben de gijzelingen door gedetineerden van personeel wel duidelijk gemaakt dat er een categorie van gedetineerden bestaat die nergens voor terugdeinst in hun poging om te ontvluchten. Gelet hierop moet het gevangeniswezen kunnen beschikken over middelen om dit tegen te gaan. De hier in discussie zijnde toevoeging is daarvoor essentieel. De formulering is mijns inziens voldoende helder en beperkt. De gedetineerde persoonlijk, dus bij voorbeeld niet de omstandigheden in de inrichting, moet een ernstig gevaar vormen voor de bezoeker. Indien in de praktijk niet in overeenstemming met de bedoeling van de regelgeving wordt gehandeld – wat ik overigens niet verwacht – zal dit in de beklag- en beroepsprocedures getoetst kunnen worden.

De leden van de D66-fractie vroegen of het niet mogelijk was de advocaten toe te voegen aan de personen en instanties die te allen tijde toegang hebben tot de inrichting, omdat door de invoering van onder andere bloktijden het hen bijzonder moeilijk wordt gemaakt contact te hebben met hun cliënten. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vroegen voor dit onderwerp de aandacht. De in artikel 38, zevende lid, genoemde personen en instanties die te allen tijde toegang hebben tot de inrichting, hebben deze bevoegdheid gekregen met het oog op hun toezichhoudende taak op de inrichting. «Te allen tijde» omvat elk moment van ieder etmaal, dus ook 's nachts, in het weekend en op feestdagen. Het kan niet de bedoeling van de leden van de D66-fractie zijn om deze bevoegdheid ook aan advocaten toe te kennen. Doordat duidelijkheid wordt gegeven over de tijden waarop advocaten hun cliënten kunnen bezoeken kan in de eerste plaats goede afstemming plaatsvinden. Daarnaast is er natuurlijk altijd de mogelijkheid voor de advocaat om zich tot de directeur te wenden opdat een probleem tot een oplossing gebracht kan worden.

In de uitspraak van de Hoge Raad van 21 april 1995 (RvdW 1995, 100c), op welke uitspraak de leden van de D66-fractie de regering vroegen in te gaan, staat aangegeven dat beperkingen op het recht op vrij verkeer tussen raadsman en de verdachte mogelijk zijn zolang deze de kern van het vrije verkeer niet aantasten. De maatregelen dienen voorts noodzakelijk en gerechtvaardigd te zijn. Zoals ook de Hoge Raad heeft bevestigd is van vertrouwelijkheid tussen raadsman en verdachte geen sprake meer indien het gesprek wordt afgeluisterd. Tijdens gesprekken tussen advocaten en hun cliënten mag dan ook geen sprake zijn van auditief toezicht in de zin dat het gesprek door of vanwege de autoriteiten kan worden afgeluisterd. Wel kunnen andere beperkingen gesteld worden, waaronder de mogelijkheid om de advocaat en de gedetineerde door middel van een glazen wand te scheiden of door middel van een camera te observeren zonder dat het besprokene wordt beluisterd.

### *c. Telefoneren*

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regel van artikel 39 is bedoeld als een minimumgarantie. Dit is inderdaad het geval. Door de mogelijkheid om in de huisregels tijden en plaatsen voor telefoneren per inrichting of per afdeling nader uit te werken kunnen in de praktijk problemen worden voorkomen. Een dergelijke gang van zaken is ook nu reeds gebruikelijk en levert geen problemen op.

De leden van de D66-fractie vroegen wie bepaalt of er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 39, vierde lid, en welke criteria daarbij worden gehanteerd. De directeur bepaalt of de noodzaak bestaat en de gelegenheid kan worden geboden tot het voeren van telefoongesprekken met de in artikel 37, eerste lid, genoemde personen en instanties. De noodzaak wordt door de directeur slechts marginaal getoetst zodat niet gevreesd hoeft te worden dat de uitkomst van deze toets per beoordelaar wezenlijk zal verschillen.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het toezicht op telefoongesprekken zich uitstrekt tot het traceren van de gesprekspartner, indien dit voor de opsporing van strafbare feiten noodzakelijk wordt geacht. De bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht op telefoongesprekken van gedetineerden, is de directeur verleend in verband met het ongestoorde verloop van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Dit toezicht omvat in bepaalde gevallen een zogenoemde screening vooraf van het telefoonnummer. Hierbij worden voordat toestemming voor telefonisch contact wordt verleend, de gegevens van het telefoonnummer gecontroleerd.

De bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht kan echter niet gebruikt worden ten behoeve van actieve opsporingsactiviteiten. Mocht het in het kader van een opsporingsonderzoek noodzakelijk zijn, de plaats te traceren waar de telefonische gesprekspartner zich bevindt, zal hiervoor toestemming moeten worden verleend op grond van de in het Wetboek van Strafvordering gestelde regels.

De gedetineerden wordt het niet toegestaan om contacten met de buitenwereld te onderhouden via modem en internet omdat deze wijzen van communicatie onvoldoende mogelijkheden voor toezicht bieden. De leden van de GPV-fractie vroegen ook hiernaar.

#### *d. Perscontacten*

In verband met de bescherming van de belangen artikel 40, eerste lid, is het gewenst dat de directeur vooraf kennis neemt van de inhoud van een eventuele publikatie die het resultaat is van enig contact tussen een gedetineerde en de media. De leden van de VVD-fractie informeerden hiernaar. In nadere richtlijnen zullen hiervoor regels gegeven worden.

De leden van de GPV-fractie vroegen of een vetorecht aangaande de openbaarmaking van een journalistiek produkt een beroep op het recht van vrije nieuwsgaring in de weg staat. Zoals ook het geval is bij andere rechten kan ook het recht van vrije nieuwsgaring beperkt worden indien de uitoefening daarvan zich niet met de vrijheidsbeneming verdraagt. De gronden voor beperking zijn limitatief in artikel 40 van het voorstel van wet opgenomen.

## **16. Verzorging**

### *a. Geestelijke verzorging*

De leden van de CDA-fractie stelden vragen bij de zorg van de directeur om te voorzien in de nodige geestelijke verzorging. Conform het voorstel van wet Geestelijke verzorging in zorginstellingen, justitiële inrichtingen en de krijgsmacht<sup>1</sup> alsmede artikel 41 van het onderhavige voorstel van wet, hebben directies van penitentiaire inrichtingen de actieve plicht geestelijke verzorging beschikbaar te stellen. Daarbij dient zoveel mogelijk voldaan te worden aan de specifieke vraag naar geestelijke zorg van de in de inrichting opgenomen personen. Ten behoeve van de geestelijke verzorging voor moslims en hindoes kunnen op declaratiebasis geestelijk verzorgers voor die groepen worden ingeschakeld door de inrichtingen op grond van een regeling terzake. De inrichtingen beschikken over vaste rooms-katholieke, protestantse en humanistische geestelijke verzorgers waarvoor een centraal geoormerkt budget beschikbaar is. Een afweging tussen geestelijke verzorging en andere activiteiten is dus niet aan de orde.

Op verzoek van de leden van de D66-fractie zeg ik hierbij uitdrukkelijk dat de werkzaamheden van humanistische hulpverleners in de inrichting vallen binnen de in artikel 41, tweede lid, vermelde geestelijke verzorging. De ervaring dat aan de rechten van hulpverleners die op basis van een humanistische levensovertuiging werken minder aandacht wordt besteed dan aan die van de religieuze hulpverleners bevreemdt mij. Ongeveer 25% van de geestelijke zorg aan gedetineerden wordt thans door humanistische hulpverleners verzorgd.

Met betrekking tot het door de leden van de GPV-fractie aan de orde gestelde onderscheid tussen wel en niet aan de inrichting verbonden geestelijke verzorgers merk ik op dat ik het uit veiligheidsoverwegingen niet verantwoord acht zonder meer te bepalen dat (ook) op contacten met

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 1995/96, 23 720, nr. 208.

niet aan de inrichting verbonden geestelijke verzorgers in alle gevallen geen toezicht zal worden uitgeoefend. Of een dergelijk privilege in het concrete geval kan worden toegekend, laat zich alleen ter plaatse goed beoordelen. Daarom acht ik het bepaald aangewezen dat de directeur daarmee wordt belast. Ik heb er overigens alle vertrouwen in dat directeuren, waar mogelijk, de bedoelde faciliteiten zullen bieden.

#### *b. Medische verzorging*

Is er voldoende (financiële) ruimte om de gedetineerden de gezondheidszorg te geven waar zij krachtens artikel 42 van het voorstel van wet recht op hebben, was de vraag van de leden van de CDA-fractie. Uitgangspunt is dat de medische zorg binnen de penitentiaire inrichting in beginsel ten minste gelijkwaardig dient te zijn aan de medische zorg in de samenleving.

Met betrekking tot de kwaliteit van de medische zorg binnen de penitentiaire inrichting, zou ik u willen verwijzen naar mijn standpunt inzake het rapport «Zorg ingesloten» van de commissie-Van Dinter, dat ik bij brief van 2 mei jl. (nr. 540379/96/DJI) aan de voorzitter van de Tweede Kamer heb verzonden.

De leden van de GPV-fractie vroegen of ook artsen die uitsluitend alternatieve geneeswijzen uitoefenen door gedetineerden geraadpleegd mogen worden. Het voorstel van wet beperkt het recht op raadpleging door een gedetineerde van een arts naar eigen keuze niet tot reguliere huisartsen. Dat betekent dat ook een arts die zijn professie enkel en alleen met behulp van alternatieve geneeswijzen uitoefent door een gedetineerde mag worden geraadpleegd. Overigens betreft de raadpleging van een arts naar keuze het consult en onderzoek, maar niet de behandeling.

Voorts vroegen deze leden hoe in de bewaking van gedetineerden wordt voorzien die in een reguliere medische instelling moeten worden opgenomen. De directeur bepaalt in deze gevallen of in beveiliging van een gedetineerde moet worden voorzien. De bewaking geschiedt doorgaans door de medewerkers van de Dienst Landelijke Bijzonder Bijstandsverlening van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

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

De leden van de CDA-fractie vroegen of er ten aanzien van de arbeid nog nadere regels worden gesteld op ministerieel of inrichtingsniveau. Op inrichtingsniveau zal concreet worden vastgesteld aan welke vormen van arbeid kan worden deelgenomen en op welke tijden en plaatsen dit kan geschieden. In 1994 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de nota «Werkzame Detentie». Daarin worden nieuwe beleidslijnen voor het gevangeniswezen in de komende jaren aangegeven. Het verrichten van arbeid zal hierbij als een centrale activiteit gelden. In de nota worden tevens streefcijfers, omschreven met het begrip «eindterm», aangegeven. Deze geven een raamregeling aan voor het te voeren beleid en daarmee voor de omvang van het activiteitenprogramma. Aan een nadere regeling op ministerieel niveau bestaat vooralsnog geen behoefte.

#### *a. Arbeid*

Onveroordeelden die arbeid op vrijwillige basis weigeren, verblijven in principe op cel gedurende de tijden dat arbeid voor hen in het activiteitenprogramma is bepaald. De leden van de CDA-fractie vroegen hiernaar. In de meeste inrichtingen liggen hier twee redenen aan ten grondslag. Ten eerste wordt verblijf op cel als een regimaire prikkel gezien om gedetineerden te stimuleren wel aan arbeid deel te nemen. Ten tweede belet de



beperkte personeelsformatie het om niet werkenden buiten de cel te laten verblijven. In een regime van beperkte gemeenschap dat thans van toepassing is op onveroordeelden is het ook normaal dat een gedetineerde die niet wil deelnemen aan een activiteit gedurende de duur van deze activiteit op zijn cel verblijft.

De leden van de D66-fractie vroegen om een overzicht van de in de inrichtingen geboden arbeid. In de meeste inrichtingen wordt zogenaamde diverse arbeid en vakarbeid verricht. Onder «diverse arbeid» worden eenvoudige arbeid verstaan, die weinig apparatuur en begeleiding vereist. Hierbij kan gedacht worden aan bij voorbeeld inpakwerk. Vakarbeid is een meer specialistische vorm van arbeid, die meer apparatuur vereist en begeleiding van gedetineerden noodzakelijk maakt. In het kader van vakarbeid wordt onder meer metaal-, hout-, of textielbewerking in de inrichtingen ter beschikking gesteld.

De verwachtingen rond acquisitie worden in het algemeen beter, al verschillen deze sterk per inrichting. Te melden valt dat de acquisitie binnen de recycling in opkomst is. De leden van de D66-fractie vroegen ook hiernaar en naar de gevolgen voor de gedetineerden als er geen arbeid ter beschikking kan worden gesteld. In die gevallen wordt aan gedetineerden een alternatief programma geboden. Zijn daartoe geen mogelijkheden dan verblijven zijn op cel. Zij ontvangen in beide gevallen het grondloon.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het juist is dat gedetineerden door het verrichten van arbeid bijdragen in hun verblijfskosten. Deze vraag veronderstelt dat arbeid, door gedetineerden verricht, een winstgevend inkomstenbron voor de penitentiaire inrichting vormt. Dit is echter niet het geval. De kosten die een penitentiaire inrichting moet maken om arbeid voor haar gedetineerden beschikbaar te kunnen stellen, overtreffen doorgaans de opbrengsten ervan. Van bijdrage aan verblijfskosten door het verrichten van arbeid is derhalve geen sprake, de arbeidsopbrengsten kunnen slechts dienen tot verlaging van de kosten om arbeid beschikbaar te stellen.

De vraag of een eventueel vermogen van de gedetineerde kan worden aangesproken voor bekostiging van verblijfskosten moet ontkennend worden beantwoord. In artikel 35 van het Wetboek van Strafrecht is immers vastgelegd dat de kosten van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraf ten laste van de Staat komen.

De leden van de GPV-fractie stelden voorts nog een aantal andere vragen met betrekking tot de arbeid(sopbrengst) en de beloning. Voor alle inrichtingen geldt inderdaad een taakstellende arbeidsopbrengst, waaruit een deel van de te maken kosten voor de arbeid gefinancierd zal moeten worden. Zo zullen inrichtingen, volgens een nieuw in te voeren arbeids-systematiek, zelf moeten voorzien in hun inkomsten ter dekking van de lonen van gedetineerden, aanschaffingen en afschrijvingen van apparatuur en aanschaffing van materialen. Voorheen werd vanuit centraal niveau in deze kosten voorzien. De nieuwe, bedrijfsmatige aanpak, dwingt inrichtingen dus om inkomsten uit arbeid te genereren. Deze nieuwe aanpak is een uitvloeisel van de beleidsnota «Werkzame Detentie».

De relatie tussen penitentiaire inrichtingen en de sociale werkvoorziening is, na een moeizame periode, verbeterd. In sommige gevallen wordt samengewerkt met betrekking tot acquisitie. Wat betreft de concurrentiepositie tussen beide kan het volgende worden opgemerkt. In penitentiaire inrichtingen is jaarlijks ongeveer 2 400 000 arbeidsuren beschikbaar, hetgeen iets meer dan 2% is van het aantal arbeidsuren binnen de sociale werkvoorziening, namelijk 115 000 000 arbeidsuren.

De arbeidsvergoeding varieert tussen  $\pm$  f 25,- en  $\pm$  f 55,- per gedetineerde per week, afhankelijk van de duur van de werkweek. In grote lijnen is de structuur als volgt: bij een normale arbeidsinzet wordt loon plus toeslag uitbetaald voor elk gewerkt dagdeel. Betaling van stukloon vindt niet plaats.

Gedetineerden worden niet verplicht om op zondag arbeid te verrichten.

De leden van de GPV-fractie vroegen ten slotte naar de vooruitzichten op werk voor ex-gedetineerden. Het door deze leden genoemde verwachte percentage van 5% is gebaseerd op factoren, zoals het aantal gedetineerden dat gemotiveerd en na selectie geschikt blijkt voor arbeidstoeleidend programma's. Daarnaast is de duur van de detentie van belang. Het beleid rond arbeidstoeleiding is in ontwikkeling en leidt tot verdere samenwerking tussen penitentiaire inrichtingen en externe partners, zoals het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Stichting Reclassering Nederland, de Arbeidsvoorziening en het Provinciaal Steunpunt Werkgelegenheid (dat een landelijke functie vervult). Door deze samenwerking wordt getracht het percentage van 5% te verhogen, al zal het hier gaan om enkele procenten. Opgemerkt moet worden dat het gestelde percentage alleen betrekking heeft op het bieden van een bijzonder traject, gericht op arbeidstoeleiding. In alle regimes, waaronder ook het standaardregime, is echter sprake van arbeidsgewenning en bestaat de mogelijkheid om onderwijs te volgen. In dit kader verdient voorts vermelding de recente afspraak die met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gemaakt, inhoudende dat de duur van detentie kan worden aangemerkt als zijnde werkloosheidsduur. Deze afspraak kwam tot stand naar aanleiding van overleg met de Tweede Kamer over de notitie Jeugdcriminaliteit.<sup>1</sup> Met deze afspraak zal de positie van ex-gedetineerden op de arbeidsmarkt versterkt worden.

#### *b. Educatie en sport*

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie voor wiens rekening de kosten van onderwijs en educatieve activiteiten komen kan worden opgemerkt dat het onderwijs en de educatieve activiteiten die door de inrichting worden georganiseerd ook door die inrichting worden bekostigd. Indien een gedetineerde buiten dit georganiseerde verband onderwijs wil volgen (doorgaans zal het dan om schriftelijke cursussen gaan) dan komen de kosten voor rekening van de gedetineerde. Indien hij in deze kosten niet kan voorzien geldt een regeling waarbij de inrichting de kosten voor haar rekening kan nemen, waarbij een eigen bijdrage van de gedetineerde wordt gevraagd. De bijdrage is enerzijds bedoeld als een rem op niet doordachte aanvragen en anderzijds bedoeld als impuls om het studieresultaat te verhogen. De eigen bijdrage wordt minder naar mate de gedetineerde in de cursus vordert.

### **18. Disciplinaire straffen**

De leden van de D66-fractie vroegen naar de gevolgen van een schaderegeling die naast een disciplinaire straf kan worden opgelegd bij voorbeeld wanneer de gedetineerde deelneemt aan een penitentiair programma. Deze leden zijn bevreesd dat het feit dat een schaderegeling niet aan een limiet gebonden is, tot onaanvaardbare situaties kan leiden. Ik deel die vrees niet. Behoudens gevallen waarin de civiele rechter de omvang van de schadevergoeding heeft bepaald (waarbij de eisen van redelijkheid en billijkheid uiteraard in acht genomen zullen zijn) is de schadevergoeding altijd gebaseerd op een regeling tussen de gedetineerde en de directeur. Hierbij wordt rekening gehouden met de inkomsten van de gedetineerden en de duur van de betalingsperiode. De gedetineerde heeft ingestemd met de regeling en heeft derhalve zelf

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24 485, nrs. 1 en 2.

kunnen beoordelen of de schaderegeling aanvaardbaar is. In de praktijk hebben zich op dit punt nog nimmer problemen voorgedaan en ik verwacht die ook niet in de toekomst. Het bestaan van een afbetalingsregeling zal als zelfstandig gegeven geen belemmering vormen voor kwalificatie voor een penitentiair programma. Het gedrag dat tot de schade aanleiding heeft gegeven zal echter wel onderdeel uitmaken van de beoordeling of een gedetineerde geschikt geacht is voor deelname aan een dergelijk programma.

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

De leden van de CDA-fractie vroegen nog in te gaan op bezwaren van de Nederlandse Orde van Advocaten betreffende de interne openbaarheid van de beklagprocedure en de termijn waarbinnen de directeur van een maatregel mededeling moet doen aan de gedetineerde. De stelling van de Orde van Advocaten dat ook met de aanpassingen in de beklagprocedure nog steeds geen sprake is van interne openbaarheid bestrijd ik. Een ieder kan op de hoogte geraken van uitspraken van de beklagcommissies. Ik verwijs hier naar artikel 67, zevende lid, van het voorstel van wet. Op de wens van de Orde dat de gedetineerde, conform de huidige regeling, binnen 24 uur van een beperkende beslissing mededeling moet worden gedaan, in plaats van «onverwijld» zoals nu in artikel 58, eerste lid, van het voorstel van wet is bepaald merk ik op dat het begrip «onverwijld» aangeeft dat de mededeling zonder onnodig uitstel dient te worden verstrekt. Dat kan in veel gevallen binnen 24 uur geschieden, tenzij bij voorbeeld de gedetineerde naar een andere inrichting wordt overgeplaatst.

De leden van de VVD-fractie vroegen of, en zo ja, 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. De gedetineerde wordt ingevolge de voorgestelde artikelen 57 en 58 zoveel mogelijk in zijn eigen taal, dan wel een taal die hij verstaat, gehoord en schriftelijk mededeling gedaan van een aantal zaken. Hierbij zal de directeur zich ervan dienen te vergewissen dat de gedetineerde hem heeft begrepen. Hij kan, indien de gedetineerde de Nederlandse taal niet voldoende beheerst, gebruik maken van een tolk. Ook in die gevallen zal de directeur, via deze tolk, moeten informeren of de gedetineerde een en ander heeft begrepen. De door de leden van de VVD-fractie voorgestelde situatie zal zich mijns inziens dus niet snel kunnen voordoen. Indien de gedetineerde, bij voorbeeld bij een beklagprocedure, dit wel kan aantonen, zal dit voor de beklagcommissie een aspect zijn dat meeweegt in de beoordeling van de bestreden beslissing.

### **20. Beklagrecht**

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een beschouwing van de regering over de vraag in hoeverre de mogelijkheid van klagen ook moet worden gezien als een uitlaatklep voor gedetineerden. Alhoewel dit niet de doelstelling van een klachtregeling kan zijn, kan ik mij in de praktijk voorstellen dat de beklagprocedure een uitlaatklep kan vormen voor gedetineerden. In eerste instantie kunnen gedetineerden met problemen terecht bij het afdelingspersoneel, afdelingshoofd of de (unit-)directeur. De ervaring leert echter dat het door gedetineerden op prijs wordt gesteld als een van de inrichting onafhankelijk orgaan zich nog eens over zijn klacht buigt. Hierbij speelt de maandcommissaris een zeer grote rol. Deze is daarmee in staat een groot deel van de klachten op informele wijze af te doen. Hiermee wordt de doelmatigheid van de beklagprocedures eveneens bevorderd.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen om een verduidelijking van de reikwijdte van de term «beslissing». Onder deze term vallen de beslissingen die door of namens de directeur zijn genomen ten aanzien van een individuele gedetineerde. Hieronder valt eveneens de wijze van uitvoering van een beslissing. In tegenstelling tot de huidige term «maatregel» valt onder de term «beslissing» niet feitelijk handelen van personeel of directie. In hoofdstuk 20, onderdeel a, van de memorie van toelichting ben ik eveneens ingegaan op de reikwijdte van het begrip «beslissing». Daarin gaf ik aan dat over feitelijk handelen dat niet direct is terug te voeren op een beslissing, geen beklag bij de beklagcommissie mogelijk is. Dit sluit vanzelfsprekend niet uit dat een gedetineerde over dat soort zaken zich wel tot de directie, de commissie van toezicht of de maandcommissaris kan wenden.

*b. Motivering, voortoets en bemiddeling*

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat artikel 61, derde lid, te hoge eisen stelt aan de gedetineerden, nu daarin wordt aangegeven dat het klaagschrift zo nauwkeurig mogelijk de beslissing waarover en de redenen waarom er geklaagd wordt, moet vermelden. Door de toevoeging «zoveel mogelijk» is rekening gehouden met de individuele mogelijkheden van de gedetineerde. Aan de andere kant is het toch niet te veel gevraagd om van de gedetineerde te verlangen dat hij duidelijk aangeeft waar het probleem zit. In een penitentiaire inrichting worden dagelijks beslissingen genomen ten aanzien van gedetineerden. Dan dient duidelijk te zijn ten aanzien van welke beslissing de gedetineerde beklag indient. Natuurlijk kan de gedetineerde bij het formuleren van zijn klacht zo nodig worden bijgestaan door het personeel van de afdeling.

Van enige proceskostenverdeling ten laste van de gedetineerde indien deze in het ongelijk wordt gesteld is in de beklag- en beroepsprocedure geen sprake. De leden van de VVD-fractie vroegen hiernaar. De veronderstelling van de leden van de GPV-fractie dat de gedetineerde moet bijdragen in de kosten van vertaling van het klaagschrift, juridische bijstand, etc. is niet juist. Deze kosten komen niet (ook niet gedeeltelijk) voor rekening van de gedetineerde.

*c. Schorsing beslissing directeur*

De reden dat de voorzitter niet ambtshalve van zijn schorsingbevoegdheid gebruik kan maken is gelegen in de simpele feitelijke omstandigheid dat de voorzitter van de beroepscommissie doorgaans pas in hoger beroep kennis neemt van een klacht van een gedetineerde. Het zal dan vaak te laat zijn om de beslissing te schorsen. Vandaar dat de gedetineerde, zodra de beslissing waartegen hij wil klagen is genomen, zich tot de voorzitter van de beroepscommissie kan wenden, teneinde een verzoek te doen deze beslissing te schorsen.

De leden van de GPV-fractie vroegen of niet door een betere afstemming van vakantieperiodes van de leden van de commissies van toezicht kan worden gerealiseerd dat de schorsingsbevoegdheid toch bij de voorzitter van de beklagcommissie kan worden gelegd. In de gemiddelde commissie van toezicht zit doorgaans maar één lid van de rechterlijke macht. Ook indien er meerdere rechters in zouden zitten zou dit een onevenredig groot beslag leggen op de tijd van de betreffende leden. Zoals ik reeds in de memorie van toelichting bij dit onderwerp opmerkte is op nadrukkelijk verzoek van de directeuren voor de thans opgenomen regeling gekozen.

#### *e. Tegemoetkoming*

De leden van de CDA-fractie vroegen welke de rechtsgrond is voor de tegemoetkoming die aan de gedetineerde in een beklagzaak kan worden toegekend. Zoals ook in de huidige regeling het geval is vormt de vernietiging van de bestreden beslissing de rechtsgrond om aan de gedetineerde enige vorm van compensatie te bieden. De leden vroegen voorts naar de toepassing en de omvang van de huidige compensatieregeling. De toepassing van de compensatieregeling wordt in eerste instantie bepaald door het streven om waar mogelijk te compenseren door middel van het verlenen van extra faciliteiten zodanig dat betrokkene alsnog de faciliteiten krijgt die hem naar het oordeel van de beklagcommissie ten onrechte onthouden zijn. Dat wil zeggen dat betrokkene bij voorbeeld extra verlof verleend wordt indien de beklagcommissie heeft vastgesteld dat hem ten onrechte verlof is geweigerd. In sommige gevallen is deze vorm van compensatie niet goed mogelijk. Dit is met name het geval indien betrokkene straf heeft ondergaan door opsluiting in een strafcel of in een isoleercel, of ingeval compensatie door het verlenen van extra faciliteiten feitelijk niet meer mogelijk is. Indien en voorzover de beklagcommissie in deze gevallen oordeelt dat de straf ten onrechte is opgelegd of de faciliteit ten onrechte is geweigerd, wordt deze gecompenseerd door een geldelijke tegemoetkoming.

Op grond van gegevens van de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing kan de volgende schatting worden gegeven van de omvang van de compensatie onder de huidige regeling. Circa 10% van de klachten worden gegrond verklaard. Gemiddeld wordt voor een gegrond verklaarde klacht f 40,- compensatie verleend. Op een totaal van 4000 klachten per jaar wordt derhalve een bedrag van afgerond f 18 000,- compensatie uitgekeerd (inclusief gegrondverklaringen in beroep). Als maatstaf hanteert de beroepscommissie een bedrag van f 10,- per dag voor verblijf in eigen cel, of een andere cel die geen strafcel is, en f 15,- per dag voor verblijf in een straf- of isoleercel. Dit bedrag bestaat uit enerzijds het gederfde loon en anderzijds een immateriële schadevergoeding.

#### *f. Openbare behandeling en uitspraak*

De leden van de GPV-fractie vroegen of de openbaarheid van de behandeling van klachten niet een extra vluchtgevaar kan opleveren. In bepaalde gevallen kan een openbare behandeling, zeker indien dit buiten de inrichting plaats vindt, tot een extra gevaar voor ontvluchting leiden. Dit kan door de directeur als argument aangevoerd worden om van openbare behandeling af te zien. Overigens zal de zitting van de beklagcommissie alleen openbaar zijn voor zover artikel 6 EVRM daartoe noopt. Zoals ik reeds in hoofdstuk 1 (Inleiding) van deze nota aangaf zal dit zelden het geval zijn. De zittingen van de beklagcommissie worden altijd in de inrichting gehouden.

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

De leden van de CDA-fractie spraken bedenkingen uit bij de introductie van het beroepsrecht tegen plaatsing in een bepaald huis van bewaring. Ik merk hierbij op dat thans, door middel van het aanspannen van een kort geding of via de procedure bij de raadkamer, door de gedetineerde ook geklaagd kan worden over onderbrenging in een bepaald huis van bewaring. Deze zaken zullen in de toekomst, na de bezwaarschrift-procedure bij de selectiefunctaris, door de beroepscommissie worden behandeld. Vanzelfsprekend zal heenzending geen gevolg kunnen zijn van de gegrondverklaring van een klacht over onderbrenging in een bepaald

huis van bewaring. Er wordt immers niet geklaagd over de voorlopige hechtenis als zodanig, daar staan andere rechtsgangen voor open, maar om plaatsing in een bepaald huis van bewaring. Gegrondverklaring van een dergelijke klacht zal kunnen leiden tot overplaatsing naar een ander huis van bewaring.

De leden van de GPV-fractie stelden voor om ook voor de beroepscommissie een termijn in de wet op te nemen, binnen welke zij hun uitspraak moeten geven. Zoals ik ook bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 71 aangaf, acht ik het niet verstandig aan de beslistermijn van de beroepscommissie een maximum te stellen. In ingewikkelde of principiële zaken moet de beroepscommissie de ruimte hebben om zich langer over een zaak te buigen. Bovendien kan men zich afvragen wat de zin is van het stellen van een termijn, indien daar geen sanctie aan is verbonden.

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom gekozen is voor een gespecialiseerde rechtsgang en of is overwogen de diverse penitentiaire rechtsgangen te integreren. Zij vroegen in dit verband naar de toekomstige positie en taken van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing.

Gelet op de specifieke detentiesituatie is gekozen voor een gespecialiseerde rechtsgang. Deze rechtsgang dient zorgvuldig, doelmatig en effectief te zijn. Er is aansluiting gezocht bij het bestaande stelsel van rechtsbescherming dat naar bevrediging functioneert. Binnen het stelsel fungeren twee rechtsgangen, te weten beklag en beroep. Deze beide rechtsgangen verschillen van elkaar, maar zijn in procedureel opzicht op elkaar afgestemd. Tegen beslissingen, door of namens de directeur genomen, staat beklag open. In de beklagregeling is een voorziening opgenomen gericht op een minnelijke oplossing van het geschil. Indien geen bemiddeling plaatsvindt dan wel deze geen succes heeft, volgt een uitspraak van de beklagcommissie. Tegen een uitspraak van de beklagcommissie staat beroep open bij de beroepscommissie uit de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad. Tegen een aantal kernbeslissingen – inzake plaatsing, overplaatsing, verlof en beëindiging van het penitentiair programma – staat beroep open bij de beroepscommissie uit de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad. Dit beroep wordt in de regel voorafgegaan door een op heroverweging gerichte bezwaarschriftprocedure bij degene die de bestreden beslissing heeft genomen. De bevordering van eenheid van rechtspraak vindt dus plaats op het niveau van de Centrale Raad.

Wat de Centrale Raad betreft kan ik ter aanvulling op hetgeen ik aan het begin van deze nota reeds heb opgemerkt, nog het volgende naar voren brengen. Ik acht de thans bestaande combinatie van taken – toezicht, rechtspraak en advisering – van groot gewicht voor de handhaving van de kwaliteit binnen de justitiële inrichtingen. Juist die combinatie van taken waarborgt dat de Centrale Raad die onderscheiden taken en functies op goede wijze kan uitoefenen. Op het ogenblik vindt nader overleg plaats met de Centrale Raad en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming over hun toekomstige positie.

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom niet is gekozen voor een beroepsprocedure bij de onafhankelijke rechter. In tegenstelling tot hetgeen deze leden kennelijk veronderstellen vormt ook de beroepscommissie uit de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing een onafhankelijk rechterlijk instituut. De leden worden immers door de Kroon benoemd<sup>1</sup>. De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing heeft al sinds de invoering van het beroepsrecht ex artikel 21 Beginselenwet gevangeniswezen van 1953 en het later – in 1977 – ingevoerde beklagrecht een rechtsprekende taak en de ervaringen daarmee zijn gunstig. Het opstellen van een nieuwe Penitentiaire

---

<sup>1</sup> Zie ook Hoge Raad 14 juni 1974, NJ 1974, 436, waarin de Hoge Raad de procedure als een «met voldoende waarborgen omklede rechtsgang» kwalificeert.

beginselenwet was voor mij dus geen aanleiding om te overwegen deze zaak bij de «gewone» rechterlijke macht onder te brengen.

## **22. Gevolgen van het voorstel van wet**

Bij omvangrijke voorstellen van wet als het onderhavige ligt het inderdaad voor de hand dat er na enige tijd een evaluatie zal plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie vroegen hiernaar. Ik stel mij voor om de eerste twee jaren na inwerkingtreding van het voorstel van wet te evalueren.

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel 7**

De leden van de D66-fractie vroegen de regering wat zij vindt van de gedachte een aparte, landelijk opererende Inspectiecommissie in te stellen. In de eerste plaats hebben de aan iedere inrichting verbonden commissies van toezicht de taak toezicht te houden op de inrichtingen. Daarnaast legt de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing ook regelmatig bezoeken af aan de inrichtingen in verband met de toezichthoudende taak die ook dit college heeft. Overigens is deze taak van de Centrale Raad, naast beide andere, onderwerp van nader overleg in verband met de hiervoor vermelde discussie over de toekomst van de Centrale Raad en het College voor Advies. Ten aanzien van een inspectiefunctie met betrekking tot medische klachten verwijs ik naar mijn (reeds hiervoor vermeld) standpunt op het rapport van de commissie-Van Dinter.

### **Artikel 12**

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere toelichting op het achterwege laten van een leeftijdsgrens op wettelijk niveau voor de mogelijkheid van opname van een kind van een gedetineerde ouder in een inrichting. Juist omdat er op dit punt nog weinig gedragswetenschappelijk onderzoek beschikbaar is, wil ik zorgvuldig omgaan met de uitbreiding van deze mogelijkheden. Daarom heb ik er van afgezien om in de wet een bepaalde leeftijd te noemen. Uit het experiment «Moeders met kinderen» in de vrouwengevangenis in Ter Peel is gebleken dat een maximumleeftijd van 4 jaar in een halfopen inrichting haalbaar is. Zoals ik reeds in de memorie van toelichting bij dit artikel aangaf zal in een gesloten inrichting deze leeftijd lager liggen. De concrete leeftijd zal mede afhangen van de omstandigheden en mogelijkheden in de inrichting. Door in de aanwijzing van de inrichting expliciet aan te geven tot welke leeftijd het is toegestaan dat daar kinderen verblijven, kan ik – afhankelijk van het groeiend inzicht over de gedragswetenschappelijke gevolgen daarvan – deze grens, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, vaststellen.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke de situaties zijn waarop artikel 12, vierde lid, betrekking heeft. De directeur kan zich laten adviseren door de Raad voor Kinderbescherming bij voorbeeld of de persoonlijke veiligheid of de geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van het kind zich niet tegen diens onderbrenging in een inrichting verzet. Een ander voorbeeld is dat advies gegeven kan worden in verband met de voorwaarden die aan het verblijf gesteld kunnen worden. De leden van de GPV-fractie vroegen in dit verband waarom geen verplichte adviesaanvraag is voorgeschreven. Hiervan is afgezien aangezien de Raden voor de Kinderbescherming het adviseren van het gevangeniswezen in deze zaken niet als één van haar kerntaken ziet.

De leden van de VVD-fractie vroegen tevens om een nadere toelichting op artikel 12, achtste lid. In dat artikel is bepaald dat de kosten voor onderbrenging van een kind voor rekening van het Rijk komen, tenzij de gedetineerde zelf in deze kosten kan voorzien. In deze bepaling is tot uitdrukking gebracht dat de mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden van artikel 12 gebruik te maken niet afhankelijk is van de omstandigheid of de gedetineerde in de benodigde financiering hiervan kan voorzien. In de gevallen dat de gedetineerde daarin niet kan voorzien neemt het Rijk de kosten voor zijn rekening.

De leden van de SGP-fractie vroegen om welke vorm van ouderschap het hier gaat. Er wordt in deze geen onderscheid gemaakt tussen vrouwen (moeders) en mannen (vaders). Dit zou neerkomen op discriminatie. Uitgangspunt bij toekenning van de mogelijkheid voor een ouder om zijn kind mee te nemen in de inrichting is dat degene die vóór de detentie voor het kind zorgde in eerste instantie in aanmerking komt. Mochten zich omstandigheden voordoen waardoor de niet gedetineerde ouder ineens de zorg aan een kind niet meer kan bieden (bij voorbeeld bij overlijden) dan is het mogelijk dat de andere (gedetineerde) ouder de zorg verder voor zijn of haar rekening neemt.

De leden van de GPV-fractie vroegen de regering een nadere uiteenzetting te geven over de resultaten van het experiment Ter Peel. In de eerste plaats wil ik daarvoor verwijzen naar het inmiddels verschenen rapport *Moeders Met Kinderen in gevangenis Ter Peel*.<sup>1</sup> Naar aanleiding van de evaluatie is besloten de mogelijkheid van de gedetineerde vrouw om haar kind mee te nemen in de gevangenis in Ter Peel voort te zetten.

Tijdens het experiment is de inrichtingscrèche vervangen door een crèche buiten de inrichting. Deze verandering is doorgevoerd omdat de crècheleid(st)ers (die bestonden uit op dit aspect aanvullend geschoolde penitentiair inrichtingswerkers) zich geïsoleerd voelden en het werk in de crèche als een taakverzwaring voelden. Voor de kinderen was er onvoldoende continuïteit in de begeleiding en hadden ze onvoldoende speelkameraadjes. Het personeel van de crèche buiten de inrichting kan na de gebruikelijke gewenningsperiode geen verschil waarnemen tussen de kinderen van gedetineerden uit de penitentiaire inrichting Ter Peel en de overige kinderen.

De voortzetting van het experiment vindt plaats met toevoeging van een «speelmiddag» voor moeder en kind en pedagogische ondersteuning geleid door een medewerkster van de buitencrèche. Hierbij wordt gekeken naar de ontwikkelingsgebieden van kinderen volgens prof. Beller.

Het bereiken van de vijfjarige leeftijd betekent op zich geen belemmering voor een voortdurend verblijf in de inrichting. Het kind kan buiten de bezoektijden bezoek ontvangen van de niet gedetineerde ouder. Wat de effecten zijn op kinderen indien hun gedetineerde moeder wordt overgeplaatst of in afzondering wordt gezet is niet bekend. Wel wordt zeer zorgvuldig gehandeld als een gedetineerde vrouw wordt overgeplaatst of in afzondering wordt gezet. Bij overplaatsing naar een andere inrichting wordt er gehandeld aan de hand van een uitplaatsingsprotocol en bij afzondering blijft het kind in de inrichting bij de moeder op de kamer.

## **Artikel 17**

De selectiefunctionaris moet binnen 6 weken op het bezwaarschrift beslissen. De leden van de D66-fractie vroegen of deze termijn niet te lang is gelet op de bezwaren die aan de orde kunnen worden gesteld. De termijn van 6 weken moet gezien worden als een maximumtermijn. Gestreefd wordt de beslissing op het bezwaarschrift zo spoedig mogelijk mee te delen, waarbij een termijn van gemiddeld 4 weken haalbaar lijkt.

---

<sup>1</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen, juni 1995.



De tijd die benodigd is voor de beslissing op het bezwaarschrift wordt mede bepaald door de tijd die gemoeid is met:

- het geven van een eventuele nadere mondelinge of schriftelijke toelichting door de gedetineerde ex artikel 17, derde lid,
- het eventueel raadplegen van de selectieadviescommissie dan wel andere deskundigen, en
- het in voorkomende gevallen raadplegen van het openbaar ministerie.

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

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie over deze artikelen heb ik, samen met de gelijkkluidende vraag van de leden van de SGP-fractie, reeds antwoord gegeven in hoofdstuk 12 (Ordemaatregelen) van deze nota.

#### **Artikel 46**

In een gesloten inrichting is het de gedetineerde niet toegestaan over contant geld te beschikken. Inkomen dat gedetineerden in een gesloten inrichting verdienen wordt op een rekening-courant die de inrichting ten behoeve van elk van de gedetineerden bijhoudt, bijgeboekt. Geen inzicht bestaat in de transacties die tussen gedetineerden via contacten met de vrije samenleving plaatsvinden om te voorzien in de financiële afhandeling van bij voorbeeld drugsverkoop die binnen de inrichtingen plaatsvindt. Als er concrete aanwijzingen zijn dat dergelijke transacties plaatsvinden, neemt een directeur passende maatregelen, bij voorbeeld overplaatsing van een betrokkene. Dit in antwoord op de vragen van de leden van de GPV-fractie.

#### **Artikel 78**

De leden van de SGP-fractie vroegen of de toelichting zoals die is gegeven op artikel 78, onderdeel C, niet op een adequate wijze in de tekst van het nieuwe artikel 553 Wetboek van Strafvordering kan worden verwerkt. De tekst die thans wordt voorgesteld is mijns inziens helder. De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen geschiedt door het openbaar ministerie. Indien het openbaar ministerie een voordracht doet aan de minister van Justitie om de tenuitvoerlegging over te nemen is deze verder verantwoordelijk.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager