

Vergaderjaar 2013–2014

**33 844**

## **Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere wetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 11 maart 2014

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

### **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	1
2.	Vervoer	2
3.	Medisch klachtrecht	4
4.	Enige andere onderwerpen betreffende de Penitentiaire beginselenwet	4
4.1	Aanwijzen plaatsvervangend-directeur	4
4.2	Experimenteerbepaling	5
5.	Adviezen	6

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavig wetsvoorstel. Zij constateren dat de wijzigingen vooral zien op verbeteringen. Daarnaast hechten deze leden veel waarde aan een zinvolle invulling van detentie. Het verrichten van arbeid met het oog op het verdienen van privileges en het vergroten van een succesvolle resocialisatie vormt daarbij een belangrijk speerpunt. Over het wetsvoorstel hebben deze leden enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enige vragen en opmerkingen. Deze leden constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State kritiek heeft op het oorspronkelijke wetsvoorstel, waarin een wijziging van artikel 13 van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) werd voorgesteld. In reactie daarop stelt de regering voor deze wijziging uit het voorstel te halen en in een nota van wijziging onder te brengen. Kan de Kamer deze nota van wijziging nog verwachten bij dit wetsvoorstel? Licht een apart (nieuw) wetsvoorstel niet meer voor de hand?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven het voornemen van de regering om de bevoegdheden en beklag- en beroepsmogelijkheden aangaande beslissingen en incidenten tijdens het vervoer van gedetineerden, tbs-gestelden en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen te verduidelijken. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

Naar aanleiding van het nader rapport bij het wetsvoorstel vragen deze leden de regering naar de ratio achter de oorspronkelijk voorgestelde wijziging van artikel 13 Sr. Zij vragen dit niet alleen gelet op het feit dat onderhavig wetsvoorstel geen wijziging van het wetboek van Sr. betreft, maar ook gelet op de inhoud, namelijk het vervallen van een beroepsmogelijkheid. Licht het niet veel meer voor de hand dit te betrekken bij de wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (Kamerstuk 33 816), gelet op de adviserende rol van de strafrechter?

Deze leden vragen de regering om bij de toelichting op deze wijziging de uitgangspunten van de Wet voorwaardelijke invrijheidsstelling te betrekken, gelet op het tijdstip waarover de rechter adviseert om de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege te laten aanvangen. Zij vragen dit mede in het licht van de woordkeuze in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het aanvangen van de tbs (eerder dan) na «twee derde» van de opgelegde gevangenisstraf. Deelt de regering de mening van deze leden dat een gevangenisstraf in principe volledig dient te worden uitgezeten en dat voorwaardelijke invrijheidsstelling na twee derde van de opgelegde gevangenisstraf geen automatisme mag zijn?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben vragen over de experimenteerbepaling, het vervoer en het fouilleren van de ingeslotene voor, tijdens en na het vervoer.

Voornoemde leden merken op dat het schrappen van een beroepsmogelijkheid er toe leidt dat de veroordeelde een rechtsmiddel zal worden ontnomen en dat naar aanleiding van de reactie van de regering op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een nota van wijziging wordt verwacht. Deze leden vragen wanneer deze nota van wijziging de Kamer naar verwachting zal bereiken.

## **2. Vervoer**

De leden van de VVD-fractie merken op dat door overheveling van de bevoegdheden van de directeur naar de Minister van Veiligheid en Justitie, de medewerkers onder mandaat hun bevoegdheden uitoefenen. Beklag is mogelijk bij de beklagcommissie van toezicht bij Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: DV&O). Deze leden hechten ook aan de

rechtsbescherming van gedetineerden maar vragen of deze wetwijziging in de praktijk ook zal leiden tot een betere afhandeling van klachten en niet tot meer administratieve lasten. Daarnaast lezen zij dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van vervoer in het geheel bij de Minister van Veiligheid en Justitie worden belegd. Waarom is in eerste instantie niet gekozen voor deze inrichting en waarom wordt deze lacune nu pas gerepareerd?

De leden van de SP-fractie delen de mening dat bestaande onduidelijkheden over bevoegdheden en beklag- en beroepsmogelijkheden aangaande beslissingen en incidenten tijdens het vervoer moeten worden weggenomen. Lacunes in rechtsbescherming moeten inderdaad worden opgeheven. Er blijven echter twee verschillende wijzen van vervoer, namelijk vervoer door de inrichting en vervoer door DV&O. Bij vervoer door de inrichting blijft de directeur verantwoordelijk, staat er beklag open bij de commissie van toezicht van de inrichting en ook het toezicht op het vervoer wordt uitgeoefend door deze commissie. Bij vervoer door DV&O is voortaan de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk en kan er geklaagd worden bij de beklagcommissie van DV&O (dat ook toezicht houdt). Zo blijven er dus twee procedures bestaan. Op grond waarvan zijn deze verschillen gerechtvaardigd? Wat betekent dit nu voor de gedetineerden, verpleegden en jeugdigen die vervoerd worden? Bestaat er ook een (inhoudelijk) verschil in rechtsbescherming of zijn de procedures nagenoeg gelijk?

Voorname leden constateren dat de procedure bij (de beklagcommissie van) DV&O meer op afstand staat van de gedetineerde dan de procedure bij de directeur en de commissie van toezicht van de inrichting. Gedetineerden zijn 24 uur per dag toevertrouwd aan de zorg van Veiligheid en Justitie in het algemeen en aan de zorg van (de directeur van) de betreffende penitentiaire inrichting in het bijzonder. De gedetineerde die vervoerd moet worden heeft geen keuze door wie het vervoer georganiseerd wordt en het zou ook niet uit moeten maken. Ligt het niet meer voor de hand de directeur te zien als vertegenwoordiger van de overheid? Deze persoon zou dan ook geconfronteerd moeten worden met het beklag van de gedetineerde, ook als het vervoer door DV&O is verricht. Dit dient uiteraard te geschieden op basis van hoor en wederhoor, waarbij DV&O zo nodig vertegenwoordigd kan worden in persoon of door het indienen van schriftelijke stukken. Zou de rechtsbescherming niet beter op deze eenduidige wijze, namelijk in alle gevallen bij de directeur van de inrichting, moeten worden georganiseerd? Graag ontvangen deze leden een uitgebreide reactie op dit punt.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat een aantal zaken omtrent het vervoer terug zal komen in de momenteel in voorbereiding zijnde Regeling vervoer van justitiabelen. Zij vragen de regering op welke wijze de door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) gedane aanbevelingen hierin zullen terugkomen en of het concept van deze regeling aan de RSJ wordt voorgelegd, teneinde te verzekeren dat aan alle knelpunten het hoofd wordt geboden. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat afstemming met de RSJ zeer wenselijk is, gelet op het feit dat bepaalde vervoersproblematiek al meer dan tien jaar bekend is en door de Inspectie voor de Sanctietoepassing al meerdere rapporten zijn uitgebracht (2006, 2010) waarin hiertoe concrete aanbevelingen zijn gedaan? Het gaat dan onder meer om aanbevelingen ten aanzien van maaltijden- en medicijngebruik alsmede de duur van het vervoer van gedetineerden.

Deze leden zijn van mening dat de door de overheid gemaakte inbreuken op de vrijheid van burgers, zo ook die van gedetineerden, expliciet en concreet gelegitimeerd dienen te worden middels wettelijke bepalingen. Zij wijzen de regering op het schrijnende geval van de dertienjarige Milan,

een jongen die in het kader van de jeugdzorg vervoerd moest worden naar de rechtbank. Hij werd opgehaald met een busje en de terugreis naar de instelling duurde inclusief het wachten in een politiecel maar liefst tien uur. Tijdens de rit zelf, die vijf uur duurde, was er geen mogelijkheid om het busje van DV&O tijdelijk te verlaten, een raampje te openen en iets te eten of te drinken. De leden van de CDA-fractie vragen de regering te garanderen dat onderhavig wetsvoorstel bijdraagt aan het voorkomen van dergelijke incidenten.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de ingeslotene op basis van het nieuwe wetsvoorstel meermalen kan worden gefouilleerd hetgeen meermaals de toepassing betekent van een zwaar dwangmiddel in korte tijd. Zij vragen wat op dit moment gebruikelijk is en welke verruiming dit wetsvoorstel beoogt. Welke inspanningen zijn gedaan met het huidige voorstel om het aantal fouilleringen tot een minimum te beperken?

Deze leden vragen hoe wordt geborgd dat het advies van de directeur van de inrichting over de wijze van vervoer aan DV&O inderdaad zwaarwegend is. Zij vragen voorts of er een schriftelijk verslag wordt gemaakt als wordt afgeweken van het advies.

### **3. Medisch klachtrecht**

De leden van de VVD-fractie lezen dat naar hedendaagse opvattingen het beroepsrecht (en dus ook het beroep tegen medisch handelen) op het niveau van een wet in formele zin behoort te worden geregeld. Naast een betere rechtsbescherming dient dit ook te leiden tot vergroting van de kenbaarheid. Dit roept voor deze leden de vraag op of betrokkenen onvoldoende bekend waren met dit rechtsmiddel en of de voorgestelde wijziging zal leiden tot een nieuwe stroom van beroepschriften.

De leden van de SP-fractie steunen het voorstel om het beroep tegen medisch handelen te regelen op het niveau van de wet in formele zin. Hiermee wordt de kenbaarheid en de rechtsbescherming vergroot. De nadruk op voorbereiding en bemiddeling is op zichzelf goed te begrijpen. Het is goed dat ontevredenheid door bemiddeling kan worden weggenomen. Een echte klacht verdient echter ook (desgewenst) een voortvarende behandeling. Levert deze nadruk op voorbereiding (fase 1) en bemiddeling (fase 2) geen vertraging op voor het beroep (fase 3)? Deze leden merken op dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) ten aanzien van het medisch klachtrecht constateert dat het niet beschikbaar zijn van rechtshulp problematisch is. Wat is hierop de reactie van de regering? Hoe beoordeelt zij voorts de suggestie om vertrouwenspersonen aan te wijzen die gedetineerden kunnen begeleiden bij klachtprocedures?

### **4. Enige andere onderwerpen betreffende de Penitentiaire beginselenwet**

#### *4.1 Aanwijzen plaatsvervangend-directeur*

De leden van de SP-fractie constateren dat functionarissen binnen Penitentiaire Inrichtingen (PI's), zoals het hoofd veiligheid of een afdelingshoofd, aangewezen kunnen worden als plaatsvervangend directeur. Dit is nodig om het vierentwintiguurskarakter van de PI te kunnen waarborgen. Zit er een maximum aan het aantal plaatsvervangers dat mag worden aangewezen? Hoe wordt voorkomen dat de aangewezen plaatsvervanger, die de bevoegdheden van de directeur bij afwezigheid mag aanwenden, in een te directe relatie tot de betreffende gedetineerde staat? Is het handig dat een afdelingshoofd bijvoorbeeld sancties oplegt

aan een gedetineerde die op zijn of haar afdeling verblijft? Ook de RSJ plaatst hierbij bedenkingen. Graag ontvangen deze leden een reactie op dit punt.

#### *4.2 Experimenteerbepaling*

De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 77b, sub d, Penitentiaire beginselenwet (Pbw), het mogelijk maakt af te wijken van artikel 47 Pbw. Laatstgenoemde wetsartikel ziet op de penitentiaire arbeid. Afwijking wordt mogelijk indien het proefproject resocialisatie van de gedetineerde tot doel heeft. De term «normalisatie» (werken in detentie zo veel mogelijk te laten lijken op werken op de arbeidsmarkt) wordt hierbij gebruikt. Graag ontvangen deze leden nadere toelichting op de mogelijke afwijkingen en uitwerkingen. Zij vragen daarbij in het bijzonder aandacht voor de invulling van de te verrichten arbeid in relatie tot de beoogde resocialisatie.

De leden van de PvdA-fractie zijn niet overtuigd van nut en noodzaak van een experimenteerbepaling op grond waarvan de Minister van Veiligheid en Justitie in de praktijk pilotprojecten kan houden zonder dat de wet daarvoor hoeft te worden veranderd. Dit temeer daar de belangen van gedetineerden in het geding zijn. Zij vragen of de noodzaak van experimenten buiten de wet om beter aangetoond kan worden. Waarom wordt er niet voor gekozen om dergelijke experimenten bij wet in plaats van bij algemene maatregel van bestuur mogelijk te maken? Kan de regering toezeggen dat alvorens een experiment bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld, de Kamer eerst over dat voornemen op de hoogte wordt gesteld?

De leden van de SP-fractie begrijpen de noodzaak van een experimenteerbepaling in de Pbw niet. Deze bepaling maakt het mogelijk af te wijken van wettelijke voorschriften en beperkingen op de in de wet toegekende rechten. Dat leidt bij deze leden tot bedenkingen. Aan welke afwijkingen denkt de regering? Waarmee moet geëxperimenteerd gaan worden en kan dit specifiekere worden toegelicht? Welke rechten van gedetineerden worden dan beperkt en waar is dat voor nodig? Deze leden merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State hier kritisch over is en dat de RSJ en de NVvR al dan niet principiële bezwaren hebben. Is de regering bereid deze bepaling te heroverwegen?

De aan het woord zijnde leden zijn voorstander van de verdere normalisatie van de penitentiaire arbeid. Zij vragen echter wel waarom daar een experimenteerbepaling voor nodig is. Welk wettelijk voorschrift zit hier nu precies in de weg? Deze leden kunnen zich wel iets voorstellen bij het op vrijwillige basis af kunnen wijken door de gedetineerde van bepaalde rechten, voorschriften of gewoontes. Een voorbeeld daarvan kan zijn een gedetineerde die ervoor kiest om hele dagen te werken en zijn bezoek/lucht/sport op een andere manier te plannen dan zoals dat per dag en per week staat voorgeschreven. Dat zou mogelijk kunnen. Dit zou echter naar de mening van de leden van de SP-fractie niet verplicht moeten zijn. De rechten in de Pbw zijn er niet voor niets. Graag ontvangen zij een reactie op dit punt.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke toekomstige ontwikkelingen zij doelt wanneer in de memorie van toelichting wordt gesproken over het op één afdeling verblijven van verschillende doelgroepen. Doelt zij hiermee op gevolgen van de versoering in het gevangeniswezen, voortvloeiende uit het Masterplan DJI? Zo ja, dan vragen deze leden of het voornaamste doel dat de experimenteerbepaling moet dienen er niet één van budgettaire aard is, in het bijzonder het plan om verschillende doelgroepen op één afdeling te laten verblijven.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering naar de achtergrond van de verschillen tussen de reikwijdte van de voorgestelde experimenteerbepaling en de bepalingen zoals die thans in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) zijn opgenomen. Deze leden vragen of het klopt dat tot op heden geen gebruik is gemaakt van de pilotprojecten in het kader van de Bjj. Indien dat het geval blijkt te zijn, is de regering dan niet van mening dat voor een uitbreiding van de experimenteerbepaling in de Pwb kennis van de resultaten van de betreffende pilotprojecten wenselijk is? Als er wel sprake is afgeronde projecten, kan de regering dan verslag uitbrengen van de resultaten ervan?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe haar standpunt dat het werken in detentie zo veel mogelijk moet lijken op het werken op de arbeidsmarkt zich concreet verhoudt tot het voorgestelde artikel 77b, sub d, Pbw. Dit artikel zou het immers mogelijk moeten maken ten behoeve van een proefproject af te wijken van art. 47 Pbw. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat de gedetineerde juist recht heeft op deelname aan de in de inrichting beschikbare arbeid. Bedoelt de regering met verdere normalisatie van de penitentiaire arbeid, dat deze arbeid voor gedetineerden in het kader van een proefproject buiten de penitentiaire inrichting uitgevoerd kan worden? Zo ja, hoe verhoudt dit proefproject zich tot het punitieve karakter van de vrijheidsstraf én de mogelijkheden die de eventuele voorwaardelijke invrijheidsstelling al biedt voor de gedetineerde om buiten de instelling arbeid te verrichten? Bovendien vragen deze leden in hoeverre deze experimenteerbepaling wordt ingegeven door budgettaire redenen.

Deze leden vragen de regering in te gaan op proefprojecten gericht op het voorschrijven van kleding en/of schoeisel, specifiek in tbs-instellingen. Hoe verhoudt voorgeschreven kleding zich tot het doel van tbs om de tbs-gestelden voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving? Als tbs-gestelden (arbeids- en isoleeromstandigheden uitgezonderd) voor maximaal twee jaar gedwongen kunnen worden voorgeschreven kledij te dragen, op welke wijze draagt dit dan bij aan bovenstaand doel?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de noodzaak en het belang van de voorgestelde experimenteerbepaling. In welke concrete situaties zal de voorgestelde experimenteerbepaling van nut zijn?

Voorts constateren deze leden dat de Bjj al een experimenteerbepaling bevat. Zij vragen naar de resultaten van deze bepaling. Hoe vaak is die bepaling reeds gebruikt?

## **5. Adviezen**

De leden van de CDA-fractie vragen of concrete voorbeelden kunnen worden gegeven van situaties waarin openbare behandeling van medische beroepszaken geboden is, anders dan in zijn algemeenheid te verwijzen naar artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Ook vragen zij of de mogelijkheid bestaat om bezwaar/beroep aan te tekenen tegen een beslissing van de beroepscommissie van de RSJ om een zaak openbaar te behandelen. Ten slotte vragen deze leden waar de zinsnede «tenzij een eenieder verbindende bepaling anders zou bepalen» in het voorgestelde artikel 71e Pbw is terug te vinden.

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

De griffier van de commissie,  
Van Doorn