

Vergaderjaar 2023–2024

36 372

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 januari 2024

I. Algemeen

Algemene opmerkingen

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat veel fracties steun hebben uitgesproken voor de gedachte die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Het is van het grootste belang dat het gevaar dat tijdens detentie uitgaat van georganiseerde criminaliteit, wordt gekeerd. Dit is ook urgent. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. De genuanceerde vraagstelling getuigt van gedegen voorbereiding vanuit de commissie, die in dit verband ook een ronde-tafel-bijeenkomst heeft georganiseerd. Dit zal kunnen bijdragen aan het zorgvuldig debat dat over de voorgestelde maatregelen moet worden gevoerd. Ik verwacht dat ook mijn beantwoording aan een juiste waardering van het voorstel zal kunnen bijdragen. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen gezamenlijk beantwoord of wordt een andere volgorde aangehouden.

Het verheugt mij allereerst dat de leden van de fracties van de VVD en SGP met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Zij verwelkomen de maatregelen die worden voorgesteld om te voorkomen dat criminele netwerken vanuit detentie worden voortgezet. Op die manier kunnen de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de bescherming van onze democratische rechtsorde. Deze leden zien de dreiging die momenteel van een groep hoog-risico-gedetineerden uitgaat en zij onderschrijven de noodzaak hiertegen op te treden. Zij signaleren terecht dat het wetsvoorstel ingrijpt op de mogelijkheden van de gedetineerde om met de buitenwereld te communiceren, in reactie op een aantal incidenten en signalen vanuit de opsporing. In het navolgende ga ik bij de beantwoording van de vragen van deze leden ook graag nader in op hun

wens om de Penitentiaire beginselenwet (hierna ook: Pbw) bij de tijd te brengen.

Het doet mij deugd dat ook de leden van de D66-fractie aangeven met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Ook deze leden erkennen de dreiging waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Gelijktijdig benadrukken deze leden het belang van de beginselen die ten grondslag liggen aan het penitentiaire recht. Deze leden bepleiten evenwichtigheid tussen het belang van de veiligheid van de rechtsstaat en de rechten van individuele gedetineerden. Dit belang onderschrijf ik volledig en graag beantwoord ik de vragen die deze leden stellen.

Tot mijn genoegen zeggen de leden van de CDA-fractie met belangstelling van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen en de regering te danken voor het wetsontwerp. Ik deel de opvatting van deze leden dat wanneer gedetineerden tijdens hun detentie doorgaan met criminele praktijken en criminele verbanden blijven aansturen, hiertegen scherp moet worden opgetreden. Het wetsvoorstel voorziet hiertoe in de noodzakelijke maatregelen en bevoegdheden, zo stel ik graag voorop. Het wetsvoorstel grijpt in op de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om met de buitenwereld in contact te treden wanneer die contacten kennelijk worden aangewend met het doel de criminele activiteiten of aansturing waarover deze leden spreken, voort te zetten. De leden van de CDA-fractie zien het in mijn ogen goed dat verregaande maatregelen noodzakelijk en gerechtvaardigd kunnen zijn om de veiligheid van de rechtsstaat te kunnen garanderen.

Ook de leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen en zeggen daarover enkele vragen te hebben. Graag zal ik deze in het navolgende beantwoorden.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties geven aan met belangstelling kennisgenomen te hebben van het wetsvoorstel. Het stelt gerust dat ook deze leden de grote risico's voor de openbare orde, de veiligheid en de democratische rechtstaat onderkennen die van de ondermijnende, georganiseerde (drugs)criminaliteit uitgaan. Deze leden zeggen met klem het belang van het voorkomen en bestrijden van dit soort ernstige criminaliteitsvormen gedurende detentie te benadrukken. Zij vragen daarbij aandacht voor de proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit van maatregelen. Deze leden wijzen er in dit verband op dat het wetsvoorstel betrekking heeft op een naar verhouding kleine, uitzonderlijke groep gedetineerden. Anders dan deze leden benoemen, gaat het wetsvoorstel voor wat betreft de maatregelen die op deze gedetineerden betrekking kunnen hebben niet zonder meer verder dan de maatregelen die in Italië worden toegepast. Op de preciezere verhouding tussen de beide rechtstelsels ga ik graag nader in waar dit aan de beantwoording dienstbaar is. Op deze plaats veroorloof ik mij alvast op te merken dat beide stelsels een vergelijkbare logica kennen. Deze logica is dat het met het oog op de beëindiging van criminele activiteiten en de doorbreking van criminele banden noodzakelijk is in te grijpen op de communicatiemogelijkheden die de gedetineerde heeft. Het gevolg van de voorgestelde maatregelen is dat de gedetineerde zoveel als nodig kan worden geïsoleerd van de buitenwereld en daarmee ook van een crimineel netwerk. Op resterende mogelijkheden om contacten te onderhouden, wordt aanvullend toezicht gehouden. De relatieve sociale isolatie van de gedetineerde heeft potentieel nadelige effecten. Daarom kan ik onderschrijven dat bij de beslissing die tot die beperkingen in de communicatie leidt en bij de verlenging daarvan, telkens kritisch naar de noodzaak wordt gekeken. Ik hoop hiermee in de richting van deze leden te hebben verduidelijkt dat ik, met deze leden en ook met de Afdeling advisering van

de Raad van State (hierna: de Afdeling) waarnaar deze leden verwijzen, het belang van evenwicht tussen de in het geding zijnde belangen geheel onderken. Graag beantwoord ik in het navolgende de vragen die deze leden hebben gesteld.

Ik dank ook de leden van de ChristenUnie-fractie voor hun bijdrage aan het verslag. Deze leden zeggen kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Ook deze leden delen de zorgen die aan het voorstel ten grondslag liggen. Deze leden zien het goed dat een uitzonderlijke categorie gedetineerden om uitzonderlijke maatregelen vraagt, zoals ook de Afdeling constateert. Ik zal deze gedetineerden in het vervolg van de beantwoording overigens zoveel mogelijk aanduiden als hoog-risico-gedetineerden.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor maatregelen die worden genomen om te voorkomen dat druk, dwang of bedreiging in de richting van advocaten wordt uitgeoefend met als doel boodschappen voor de gedetineerde naar buiten te brengen. Ook willen deze leden weten of een betere monitoring eraan kan bijdragen dat in dergelijke gevallen direct maatregelen kunnen worden genomen. In antwoord op deze vragen merk ik graag op dat naast de in het wetsvoorstel genoemde maatregelen, het Ministerie van Justitie en Veiligheid samen met de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna ook: NOvA) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) werkt aan het vergroten van de veiligheid en weerbaarheid van de advocatuur. De NOvA heeft mede met subsidie van het departement diverse preventieve maatregelen genomen, waaronder het organiseren van weerbaarheids-trainingen. De weerbaarheidstrainingen zijn beschikbaar voor alle advocaten. Daarnaast zijn er ook speciale weerbaarheidstrainingen gericht op advocaten die cliënten in de in de extra beveiligde inrichting (hierna ook: EBI) en afdelingen voor intensief toezicht (hierna ook: AIT) bijstaan. Eind 2021 heeft de NOvA een eigen Taskforce bescherming tegen ondermijning ingesteld. Hiermee wil de NOvA de rechtsstaat versterken, bewustwording van risico's die met de beroepsuitoefening kunnen samenhangen vergroten en de weerbaarheid en veiligheid van advocaten vergroten. Mijn ministerie heeft ten behoeve van deze Taskforce in de zomer van 2022 een subsidie verstrekt. Verder worden objectscans voor advocatenkantoren aangeboden, bestaat de mogelijkheid van een noodknop voor direct contact met politie en het opzetten van een noodtelefoon. Mede door de samenwerking tussen de verschillende partijen, waaronder ook de opsporingsinstanties, en de getroffen maatregelen, komen signalen sneller op de juiste plek terecht. Hierdoor kan er adequaat worden gehandeld en indien nodig kunnen ook direct maatregelen worden genomen, waarnaar deze leden vragen. Naast het voorgaande, wordt ook het toezicht op de advocatuur versterkt. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd in mijn brief d.d. 29 juni 2023.¹

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens naar maatregelen om concentratie van gevangenen uit dezelfde criminele groeperingen in de EBI en AIT te voorkomen. Zij verwijzen in dit verband naar het Italiaanse 41-bis regime. Mij is inderdaad gebleken dat in Italië wordt gewerkt met zogenoemde sociale groepen van vier personen, waarin een gedetineerde verblijft. Communicatie tussen gedetineerden die tot verschillende sociale groepen behoren, is verboden. In speciale afdelingen binnen het 41-bis regime is de samenstelling van de groep nog verder beperkt tot twee personen. Bij de samenstelling van de groep wordt rekening gehouden

¹ Zie Kamerstukken II 2022/2023, 29 279, nr. 803.

met de organisatie waar de gedetineerde toe behoort. Een belangrijk verschil tussen het Italiaanse en Nederlandse regime is hierbij de schaal: in Italië betreft het circa 750 gedetineerden, verspreid over twaalf penitentiaire inrichtingen die zijn aangewezen als 41-bis inrichting waarbinnen 60 afdelingen zijn. De Nederlandse situatie wijkt hiervan af doordat het aantal risicovolle gedetineerden lager ligt, er vooralsnog één EBI operationeel is en er vier AIT's zijn ingericht. Bij de plaatsing wordt, zo beantwoord ik de vraag van deze leden daarnaar, inderdaad rekening gehouden met het achterliggende criminele netwerk. Verder merk ik in dit verband op dat het regime op de EBI een individueel regime is waarbij ook in de situatie waarin verschillende gedetineerden uit één netwerk daar zouden verblijven, onderling contact minimaal mogelijk zal zijn. In de EBI wordt het onderling contact tussen gedetineerden maximaal gemonitord. Naast deze monitoring wordt informatie uitgewisseld met partners in het veiligheidsnetwerk via het GRIP. De Dienst Justitiële Inrichtingen creëert in de EBI en in de AIT's mogelijkheden om in kleine groepssamenstellingen gedetineerden te kunnen spreiden, wanneer hier vanuit veiligheidsoverweging noodzaak voor is. Ook bij plaatsing op een AIT wordt zorgvuldig nagedacht over de samenstelling van de groep gedetineerden zodat onnodige risico's worden vermeden.

Voornoemde leden vragen daarnaast wat precies de verschillen zijn op dit punt tussen het voorgestelde Nederlandse regime en het Italiaanse regime. In antwoord op die vraag verduidelijk ik graag allereerst dat het onderhavige wetsvoorstel, afgezien van enkele regimaire maatregelen die hieronder aan bod zullen komen, geen bijzonder (wettelijk) regime regelt. Het wetsvoorstel introduceert een bevoegdheid om een individuele gedetineerde aan verdergaande beperkingen te onderwerpen. Deze bevelsbevoegdheid kan door de Minister voor Rechtsbescherming (hierna ook: de Minister) worden aangewend bij een gedetineerde in de EBI of in een AIT. In paragraaf 3 van deze nota licht ik deze keuze, ook ter beantwoording van vragen van deze leden, graag nader toe. Op deze plaats merk ik op dat een vergelijking tussen dit wetsvoorstel dat een bevelsbevoegdheid voor de Minister inhoudt en de Italiaanse regeling die van een regime uitgaat, niet goed kan worden gemaakt. Wel is recent rechtsvergelijkend onderzoek verricht naar de omstandigheden in de EBI in Vught en het Italiaanse gevangenisregime. Dit onderzoek «Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime» is op 27 juni jl. aan uw Kamer aangeboden. Ook de beleidsreactie zond ik inmiddels aan Uw Kamer toe.² Ik veroorloof mij deze leden naar dit vergelijkend onderzoek en de beleidsreactie te verwijzen aangezien een betekenisvolle beschrijving van de verschillen tussen het EBI-regime en het 41-bis regime het bestek van deze nota te buiten zou gaan. In vogelvlucht blijken deze regimes erg vergelijkbaar. Beide regimes zijn geënt op de gedachte dat een gedetineerde van zijn criminele netwerk moet worden losgemaakt en dat een relatieve isolatie van de gedetineerde daaraan kan bijdragen. Om die reden kan een gedetineerde slechts beperkt contact onderhouden met de buitenwereld. Ook de voorgestelde bevelsbevoegdheid rust op deze gedachte.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de omvang van de groep gedetineerden die onder de nieuwe maatregelen zal vallen. Het gaat hierbij op dit moment om ongeveer honderd gedetineerden. Dit is op dit moment de totale populatie van de EBI en AIT's. Deze leden leggen in hun vraagstelling ook het verband met de zorgen die de NOvA heeft geuit over een glijdende schaal. Ik meen dat het wetsvoorstel een gebalanceerd antwoord formuleert op de dreiging die vanuit de georganiseerde criminaliteit uitgaat vanuit het gevangeniswezen en dat de maatregelen

² Kamerstukken II 2023/2024, 24 587, nr. 925.

die worden genomen, de toets van de noodzakelijkheid en proportionaliteit goed kunnen doorstaan. Ook in rechtsbescherming voor de gedetineerde is bij de voorgestelde maatregelen voorzien. Ik ben daarom voor een glijdende schaal niet bevreesd, zo merk ik op in antwoord op de vraag of de regering zorgen daarover kan wegnemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien goed dat het wetsvoorstel ten doel heeft de samenleving te beschermen tegen voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Zij willen in dit verband weten of er een spanningsveld kan bestaan tussen dit belang en het belang van terugkeer in de maatschappij en voorkoming van recidive. Met de leden ben ik inderdaad van oordeel dat de samenleving ook daarbij baat heeft. Het wetsvoorstel is erop gericht voortgezet crimineel handelen vanuit detentie te voorkomen. Het wetsvoorstel richt zich op een specifieke groep hoog-risico gedetineerden die vanwege de gevaarstelling die van hen uitgaat, zijn geplaatst in de EBI of AIT. Het voorgestelde artikel 40b stelt mij als Minister in de gelegenheid extra beperkingen aan een gedetineerde op te leggen die in het belang van de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting noodzakelijk zijn. Voor gedetineerden die hier verblijven geldt al dat de vrijheidsbenaming niet primair op resocialisatie is gericht. De bijzondere gevaarstelling die aan een plaatsing in die EBI of AIT ten grondslag ligt, staat de mogelijkheid tot promotie of deelname aan een plusprogramma in de weg.³ Gedetineerden krijgen echter wel de mogelijkheid om te werken aan hun detentie en re-integratie-plan. Er worden ook re-integratieactiviteiten aangeboden. Ik verhelder graag dat de doelgroep van het onderhavige wetsvoorstel nog ver afstaat van een verantwoorde terugkeer naar de samenleving, zo beantwoord ik de vraag van deze leden over het spanningsveld.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op alle gedetineerden die in de EBI of AIT verblijven, zo beantwoord ik de vervolgvraag van de leden van de ChristenUnie-fractie. Zij vragen in het bijzonder naar de betekenis van het wetsvoorstel voor verdachten van terroristische misdrijven. De voorgestelde maatregelen kunnen ook betrekking hebben op een verdachte van of veroordeelde voor dergelijke misdrijven, wanneer zij zijn geplaatst in de EBI of op de AIT.

2. De plaats van dit wetsvoorstel

Ik bevestig in de richting van de leden van de VVD- en SGP-fracties graag dat het veilig houden van de samenleving als een doelstelling van de Penitentiaire beginselenwet kan worden gezien. Zo wordt bij het verlenen van vrijheden nadrukkelijk rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Dit uitgangspunt is wettelijk verankerd in artikel 2, tweede lid, Pbw. Maar ook op andere wijzen komt het uitgangspunt dat de Pbw mede strekt tot beveiliging van de samenleving tot uitdrukking. Zo wordt er in de inrichtingen en afdelingen binnen inrichtingen gedifferentieerd naar beveiligingsniveau (artikel 13 Pbw) en kan bij de plaatsing in een regime ook worden onderscheiden in de mate van intensiteit van het toezicht dat op de gedetineerde wordt gehouden (voorgesteld artikel 14, tweede lid, Pbw). Het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat, speelt bij de plaatsing in een specifiek beveiligingsniveau een centrale rol. Dit kan bezwaarlijk anders worden begrepen dan dat de Pbw en onderliggende regelgeving mede tot doel hebben de samenleving te beschermen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft vervolgens betrekking op een categorie van gedetineerden die deze leden in hun vraagstelling (treffend) typeren. Het gaat, kort gezegd, om vermogende criminelen die zich permitteren te intimi-

³ Zie artikel 1e Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (RSPOG).

deren, moorden te beramen en ontsnappingen voor te bereiden. De samenleving moet hiertegen worden beschermd en het voorstel doet dit op een gerichte manier. Zoals ik hierboven ook in de beantwoording van de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie tot uitdrukking heb willen laten komen, is dit wetsvoorstel meer door een beveiligingsbehoefte ingegeven dan gericht op het bevorderen van het wettelijk uitgangspunt van resocialisatie, dat de leden aan het woord ook aanhalen. Uitgangspunten van een zo humaan mogelijke tenuitvoerlegging, het voorkomen of beperken van de schadelijke gevolgen van detentie en de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerden in de samenleving, blijven binnen de gegeven mogelijkheden overeind staan. Ik licht in dit verband nog graag toe dat het toekennen van bevoegdheden aan de directeur traditioneel meer gericht is op het bevorderen van de orde en veiligheid in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de straf of maatregel. Het wetsvoorstel voegt hieraan toe dat bij een geconstateerde dreiging die betrekking heeft op de samenleving buiten de inrichting, ook daartegen gericht kan worden opgetreden. De voorgestelde bevelsbevoegdheid voorziet daarin. Zij heeft tot gevolg dat een gedetineerde ook aan beperkingen kan worden onderworpen wanneer dit niet uitsluitend noodzakelijk is in verband met de orde en veiligheid in de inrichting. Dit maakt dat ik in de beschouwing van de leden van de VVD- en SGP-fracties aanleiding zie om samen met deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging in te dienen waarin een aanpassing wordt voorgesteld van artikel 2, derde lid, Pbw. Het hierin vervatte beginsel van minimale beperkingen heeft naar de huidige wettelijke formulering uitsluitend betrekking op de orde en veiligheid *in de inrichting*. Dit is in het licht van de voorgestelde bevelsbevoegdheid onvolledig. Artikel 2, derde lid, Pbw komt na de wijziging te luiden: «personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel worden aan geen andere beperkingen onderworpen dan welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of veiligheid noodzakelijk zijn». Met dit voorstel tot aanpassing van die formulering treed ik mede tegemoet aan de beschouwing van de aan het woord zijnde leden.

De leden van de CDA-fractie vragen of er alternatieven zijn overwogen voor het beleggen van de bevelsbevoegdheid bij de Minister. Dit is inderdaad het geval, zo beantwoord ik deze vraag. Zoals deze leden in hun vraagstelling ook aanhalen, heeft het wetsvoorstel betrekking op situaties die het handelingsperspectief van de directeur overstijgen. Graag licht ik in de richting van deze leden toe dat bij het ontwerp van het wetsvoorstel dan ook is bezien of er niet voorzien zou moeten worden in een algemeen geldend wettelijk regime, waarbij de gedetineerde als rechtstreeks gevolg van dit regime aan beperkingen zou zijn onderworpen. Ik kom op mijn waardering van een dergelijk wettelijk regime ook verderop in deze nota nog graag terug in reactie op een beschouwing hierover van de leden van de VVD- en SGP-fracties. Ik verduidelijk in dit verband wel graag alvast dat het huidig wettelijk stelsel al bijzondere regimes kent. Het EBI-regime is hiervan een voorbeeld. Na en als rechtstreeks gevolg van de plaatsing is de gedetineerde onderworpen aan een zeer beperkend en individueel regime. Het onderhavige wetsvoorstel voegt hieraan toe dat ook na plaatsing in een AIT een bijzonder beperkend regime toepasselijk is. Beide regimes krijgen vorm in een ministeriële regeling en een door de Minister vastgesteld model huisregels. De aanleiding voor de aanvullende maatregelen, de invoering van visueel toezicht op gesprekken met de rechtsbijstandverlener, de beperking van het aantal rechtsbijstandsverleners tot twee, de regeling inzake het locatie-gebonden bellen en de bevelbevoegdheid, is de constatering dat, ook vanuit het strenge EBI-regime, toch gelegenheid heeft bestaan misbruik te maken van de

mogelijkheden die een gedetineerde heeft om met de buitenwereld in contact te treden. Van die mogelijkheden is mogelijk misbruik gemaakt voor de voorbereiding van zware en ondermijnende criminaliteit. Dit probleem vraagt om een aanpak waarbij de communicatiemogelijkheden gericht kunnen worden beperkt en waarbij er op die communicatie extra kan worden toegezien. Dit is wat het wetsvoorstel brengt in aanvulling op de bestaande beperkende regimes.

3. Aanvullende beperkingen in de extra beveiligde inrichting en in de afdeling voor intensief toezicht

3a. De gedetineerde op wie het bevel betrekking kan hebben

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zien het goed dat de toepassing van de bevelsbevoegdheid niet is beperkt tot gedetineerden in de EBI. Van de bevelsbevoegdheid kan ook gebruik worden gemaakt ten aanzien van gedetineerden die in een AIT verblijven, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden. Op reguliere detentieregimes heeft de bevelsbevoegdheid geen betrekking. De vervolgvraag van deze leden is in hoeverre de detentie-inrichtingen op de uitvoering van een bevel zijn toegerust en welke investeringen in personele capaciteit en fysieke maatregelen daarvoor nodig zijn. Mijn antwoord op deze vraag is dat de benodigde capaciteit voor de uitvoering van de bevelsbevoegdheid in de EBI en AIT beschikbaar is. Zoals hierna nog aan de orde zal komen, zal de bevelsbevoegdheid in de praktijk worden uitgeoefend door de Directeur-Generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen. De personele capaciteit is daarmee ook voornamelijk op het hoofdkantoor van DJI voorzien. Deze capaciteit is beschikbaar.

Vervolgens willen deze leden weten hoe de beoordeling van nut, proportionaliteit en noodzaak van deze maatregelen verschilt per regime. Deze beoordeling verschilt niet wezenlijk. Hoewel de plaatsingscriteria verschillend zijn, is een plaatsing in de EBI en een plaatsing in de AIT ingegeven door – kort gezegd – een bijzonder risico op ontvluchting, voortzetting van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit of het aanhouden van ongeoorloofde contacten. Dit ligt besloten in de plaatsingscriteria voor zowel de EBI als de AIT. Als gevolg van die plaatsing moet er mee rekening worden gehouden dat de contacten van de gedetineerde met de buitenwereld mede gericht zullen zijn op bijvoorbeeld de voortzetting van het criminele handelen, de instandhouding van een crimineel netwerk, het behoud van de eigen positie in een crimineel netwerk of het veiligstellen van criminele winsten. Dit leidt ertoe dat ten aanzien van alle gedetineerden in de EBI en AIT beperkingen worden gesteld in het aantal advocaten waarover de gedetineerde de beschikking kan hebben en dat er, ter bescherming van mogelijke uit te oefenen druk, dwang of dreiging op die advocaten, visueel toezicht wordt gehouden op de contactmomenten van de advocaat met de gedetineerde. De onderliggende beoordeling waarnaar deze leden vragen, is identiek. Ook voor de bevelsbevoegdheid geldt dat zij kan worden ingezet tegen zowel een gedetineerde in de EBI als een gedetineerde in de AIT. Een bevel is telkens het gevolg van een individuele beslissing naar aanleiding van de bijzondere ernst van een verdenking, de (leidinggevende) positie in een crimineel netwerk of het bestaan van concrete aanwijzingen dat de gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld. Ook hierbij is er op voorhand geen aanleiding om aan te nemen dat de beoordeling waarnaar deze leden vragen, wezenlijk verschilt.

De aan het woord zijnde leden vragen daarnaast naar de opvatting van de NOvA dat een pas op de plaats zou moeten worden gemaakt bij het invoeren van extra beperkende maatregelen. Deze opvatting is mij bekend. Ik meen dat de NOvA deze opvatting ontleent aan het onderzoek naar het Italiaanse 41bis-regime dat recent door het WODC is opgeleverd. Inmiddels is mijn reactie op dit onderzoek ook aan uw Kamer toegezonden.⁴ Ook in de navolgende beantwoording zal ik op de door deze leden aangehaalde opvatting ingaan. Het onderzoek was in de eerste plaats erop gericht het Italiaanse stelsel zo in kaart te laten brengen, dat daarover met gezag uitspraken kunnen worden gedaan. De onderzoekers beschrijven voor de vergelijking met Italië ook wat in Nederland sinds 2021 aan beleid en wetgeving tot stand is gebracht om de georganiseerde criminaliteit tijdens detentie het hoofd te bieden. De onderzoekers constateren in dat verband terecht dat er ook vóór de indiening van het onderhavige wetsvoorstel al maatregelen zijn getroffen die op het Italiaanse stelsel zijn geïnspireerd. Zoals de onderzoekers aangeven is het van belang om de werking van de huidige en voorgenomen maatregelen goed te monitoren om zo een gegronde conclusie te kunnen trekken over de vraag of de maatregelen afdoende zijn. Dit is hoe ik de geadviseerde pas op de plaats opvat. In het wetsvoorstel is vanwege dit belang een evaluatiebepaling opgenomen van drie jaar, waarbij uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet een invoeringstoets wordt gedaan. De komende periode wordt benut om gezamenlijk met ketenpartners en wetenschap te komen tot een plan om deze evaluatie goed in te richten en voor te bereiden. Op deze manier wordt vinger aan de pols gehouden van de uitvoering van de maatregelen in de praktijk. Ik meen dat op deze wijze adequaat gevolg is gegeven aan de zorg die de NOvA uit. Anderzijds biedt dit ook ruimte voor een debat in de toekomst over verderstreckende maatregelen wanneer dit noodzakelijk blijkt te zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar kwetsbaarheden van de voorgestelde bevelsbevoegdheid die is belegd bij de Minister. Zij willen weten of hierbij een (veiligheids)risico-inschatting is gemaakt. Graag beantwoord ik deze vraag bevestigend. Deze risico-inschatting heeft aanleiding gegeven de voorgestelde bevoegdheden niet op het niveau van de penitentiaire inrichting of vestigingsdirecteur te leggen. De aanleiding voor de aanscherpingen die het wetsvoorstel bevat, is vooral gelegen in het risico dat van de gedetineerde uitgaat voor de samenleving, buiten de inrichting, en minder in het risico op verstoring van de orde en veiligheid in de inrichting. Doordat de bevelsbevoegdheid bij de Minister is belegd, wordt de directeur ontlast en wordt bovendien voorkomen dat deze onnodig aan bijzondere risico's wordt blootgesteld. In de praktijk zal de bevoegdheid namens de Minister voor Rechtsbescherming worden uitgeoefend door de Directeur-Generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Graag bevestig ik in de richting van de leden van de ChristenUnie-fractie dat, in navolging van het advies van de Afdeling, de plaatsingscriteria voor de AIT worden geborgd in (lagere) regelgeving. De plaatsingscriteria voor de EBI kennen al een dergelijke verankering. Die plaatsingscriteria zijn vervat in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna ook: RSPOG). Ook de plaatsingscriteria voor de AIT zullen in deze regeling worden neergelegd. Een concept van de wijzigingsregeling waarin deze plaatsingscriteria zijn vervat, is inmiddels voor advies voorgelegd aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ). Het is juist dat naar deze plaatsingscriteria in de memorie van toelichting al beschrijvend werd verwezen, mede in reactie op vragen daarnaar van de Afdeling. Deze leden ontlenen aan de

⁴ Kamerstukken II 2023/2024, 24 587, nr. 925.

beschrijving in de memorie van toelichting dat het, om in de woorden van deze leden te spreken, om redelijk «open bepalingen» gaat. Ik hoop de aan het woord zijnde leden op dit punt gerust te kunnen stellen. De criteria zijn voldoende bepaald en naast de criteria is voorzien in een beschrijving van een procedure die moet worden gevolgd om een gedetineerde voor een plaatsing in de AIT in aanmerking te laten komen. Tegen de plaatsing staan vervolgens rechtsmiddelen open. Voor het meest volledige beeld van de plaatsingscriteria en de toelichting daarop, is het aanpassingsvoorstel van de RSPOG zoals het aan de RSJ voor advies is aangeboden, ook gepubliceerd.⁵ Ik veroorloof mij deze leden naar deze publicatie te verwijzen maar sta ook op deze plaats al graag bij de criteria nader stil. In het concept dat aan de RSJ is voorgelegd, zijn die als volgt verwoord. In de afdeling voor intensief toezicht kunnen gedetineerden worden geplaatst die: a. een hoog vluchtrisico vormen, al dan niet met behulp van derden; b. een hoog risico vormen op ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie; c. een hoog risico vormen op aanhoudende ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. Deze criteria zijn in de regeling uiteraard ook van een uitvoerige toelichting voorzien.

Het verschil met de criteria voor plaatsing in de EBI, waarnaar de leden van de ChristenUnie-fractie vragen, is tweeledig. Een meer globale vergelijking maakt een gradueel verschil tussen de beide criteria inzichtelijk. Waar in het voorgaande telkens wordt gesproken over een «hoog risico», geldt dat er voor plaatsing in de EBI sprake moet zijn van een «extreem hoog risico» of een «maatschappelijk onaanvaardbaar risico». Als gevolg van dit verschil zal van een plaatsing in de AIT eerder sprake kunnen zijn dan van een plaatsing in de EBI. Een ander verschil is dat de plaatsingsregeling voor de EBI in vergelijking met de regeling van de AIT een extra grond kent (de «d-grond»). Hierin is een rechtsvermoeden van gevaarlijkheid opgenomen dat vergelijkbaar is met de toepassingsvoorwaarden die ook zijn geformuleerd voor de voorgestelde bevelsbevoegdheid. Bij dit criterium is sprake van gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen *vanwege* de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn gepleegd of zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde. Een dergelijk gevaar wordt in ieder geval aangenomen indien de gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld wegens deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld terwijl de gedetineerde volgens de verdenking of veroordeling van die organisatie als oprichter, leider of bestuurder, als bedoeld in artikel 140, derde en vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, moet worden aangemerkt. Een vergelijkbare plaatsingsgrond is er voor de AIT niet. Reden hiervoor is dat een dergelijk gevaar uitsluitend tot plaatsing in de EBI aanleiding kan geven of op zichzelf redengevend kan zijn voor een in het wetsvoorstel voorzien bevel.

3b. Informatie die aanleiding geeft tot een bevel

De leden van de VVD- en SGP-fracties vragen of enkel informatie van een medegedetineerde genoeg aanleiding kan zijn voor een bevel of dat het openbaar ministerie daarnaar eerst nader onderzoek zal doen. Ook vragen deze leden naar het aantreffen van contrabande. Ter beantwoording van de vragen van deze leden merk ik graag in algemene zin op dat informatie over beraamde detentie-verstorende activiteiten, zoals ontvluchting,

⁵ Zie: www.wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK014920/documenten/Tweede%20Kamer/Voorbereidende%20documenten%20gepubliceerd/1.

omkoping, opstand, gijzeling, ontvoering, liquidatie of (ander) voortgezet crimineel handelen mij of de vestigingsdirecteur in de regel via het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (hierna: GRIP) zullen bereiken. Het openbaar ministerie, waarvoor deze leden in dit verband een onderzoekende rol zien weggelegd, is één van de partijen die informatie aan het GRIP aanlevert. De informatie wordt door het GRIP opgeslagen, bewerkt en veredeld en waar nodig gedeeld met daartoe geautoriseerde partijen. Dat de informatie die aanleiding geeft tot het nemen van maatregelen enkel afkomstig is van het GRIP, is in de wet niet opgenomen als voorwaarde. Informatie kan zo bijvoorbeeld ook afkomstig zijn uit een inrichting zelf. Of op concrete informatie verder actie moet worden ondernomen is afhankelijk van de inhoud van die informatie. Voor het uitoefenen van de bevelsbevoegdheid moet het gaan om aanwijzingen van ernstige gevaarzetting voor de openbare orde en veiligheid in relatie tot een gedetineerde. Dergelijke informatie kan, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, ook van een medegedetineerde komen.

Mijn antwoord op de vervolgvraag van deze leden of het aantreffen van contrabande of andere voorwerpen die niet overeenkomstig de daarvoor geldende huisregels van de EBI of AIT zijn binnengebracht, op zichzelf genoeg aanleiding kan zijn voor toepassing van de bevelsbevoegdheid, luidt in beginsel ontkennend. Voor toepassing van de bevelsbevoegdheid kan aanleiding zijn als er aanwijzingen bestaan dat de gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld (artikel 40b, eerste lid, onderdeel a, Pbw). Het aantreffen van contrabande levert op zichzelf een dergelijke aanwijzing niet altijd op; het gaat bij de niet toegelaten voorwerpen namelijk ook bijvoorbeeld om cannabis of pornografisch materiaal. Het aantreffen van contrabande zal wel een rol kunnen spelen bij de beslissing om tegen een gedetineerde een bevel uit te vaardigen. Denk bijvoorbeeld aan een naar binnen gesmokkelde telefoon. De gedetineerde geeft met het voorhanden hebben van een communicatiemiddel immers te kennen behoefte te hebben aan communicatiemogelijkheden waarop geen toezicht mogelijk is. Dit is gevaarzettend. Zoals hiervoor aangegeven in de richting van de leden van de ChristenUnie-fractie, moet overigens een gevaar voor de openbare orde of veiligheid worden aangenomen bij – kort gezegd – leidinggevend in de georganiseerde misdaad (artikel 40b, tweede lid, Pbw). Het aantreffen van contrabande is ter ondersteuning van een bevel in dat geval niet noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de rechtsbescherming voor de gedetineerde tegen een maatregel die door de directeur aan de Minister wordt gelaten. Deze leden halen in dit verband de memorie van toelichting aan waarin, kort gezegd, is uiteengezet dat bepaalde informatie uit een GRIP-rapportage niet aan de gedetineerde kenbaar zou moeten worden gemaakt. Ik licht dit graag nader toe. De Minister is voor de onderbouwing van een eventueel bevel afhankelijk van de informatie die met hem of haar wordt gedeeld. De leden aan het woord stellen zich terecht voor dat het hier kan gaan om operationele informatie die ook een rol speelt in een lopend onderzoek en waarvan de geheimhouding in het belang van dat onderzoek noodzakelijk is. Een concreet voorbeeld is dat een geconstateerde dreiging die aanleiding geeft om de directeur of straks de Minister te informeren, slechts herleidbaar is tot een enkele bron uit de omgeving van de gedetineerde. Het is dan van belang maatregelen te kunnen treffen terwijl gelijktijdig moet worden voorkomen dat deze informatie in het criminele circuit bekend raakt. Dit is een voorbeeld van een situatie waarin voorstelbaar is dat dit het handelingsperspectief van de individuele vestigingsdirecteur te boven kan gaan en waarin een optreden door de Minister eerder in de rede ligt. Ook in dat geval is dan in rechtsbescherming voorzien, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van

deze leden. Tegen het bevel kan met een klaagschrift worden opgekomen en vervolgens kan beroep worden ingesteld bij de RSJ. Bij de behandeling van de beroepsprocedure kan de Minister aangeven dat de gevoelige informatie uit de GRIP-rapportage niet aan de klager kenbaar moet worden gemaakt. Dit wordt met het wetsvoorstel neergelegd in artikel 73 Pbw. Deze bepaling is ontleend aan het bestuursrecht dat een dergelijke geheimhoudingsprocedure al kent. Een commissie van de RSJ zal in dat geval na kennisneming van de betreffende informatie beoordelen of het gerechtvaardigd is dat de betreffende informatie aan klager wordt onthouden. Een andere commissie van de RSJ beoordeelt vervolgens de klacht tegen het bevel, zonder kennisneming van de betreffende informatie. Deze commissie heeft wel de beschikking over het oordeel van de eerste commissie over de vraag of het achterwege houden gerechtvaardigd was. Die omstandigheid kan zij dan wel in haar beoordeling betrekken.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven of er de laatste jaren sprake is van een toename van het aantal incidenten dat plaatsvindt door gedetineerden waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Mijn antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) wordt een toename gezien van dreiging richting personeel, andere gedetineerden en de samenleving doordat hoog risico gedetineerden de mogelijkheden tot contact met de buitenwereld vanuit de inrichting inzetten om hun criminele activiteiten voort te zetten. Daarbij is eveneens zichtbaar dat, zoals deze leden in hun vraagstelling ook aanhalen, deze gedetineerden over enorme macht en middelen beschikken. Daarbij bestaat ook de indruk dat deze gedetineerden met een (dreigende) langdurige of levenslange gevangenisstraf weinig te verliezen hebben. Dit is reden tot zorg: ik beoordeel die combinatie van factoren als extreem gevaarzettend. In antwoord op de vervolgvraag van deze leden of veel van deze incidenten voorkomen hadden kunnen worden met hier voorgestelde maatregelen merk ik op dat het wetsvoorstel op die incidenten een toegesneden reactie vormt. De maatregelen zien op het tegenhouden van het leggen en onderhouden van contacten met de buitenwereld waarvan gevaar uitgaat. Hiermee worden de risico's met betrekking tot het plegen van ernstige misdrijven beperkt.

De leden van de SP-fractie vragen vervolgens om een reflectie op de vaststelling in het WODC-onderzoek naar het Italiaanse 41-bis detentieregime dat onder bepaalde omstandigheden de huidige wet en het huidige Nederlandse regime al meer beperkende maatregelen kent dan het Italiaanse regime. Ook willen deze leden een reactie op de auteurs waar zij menen dat eerst nog verder moet worden nagedacht over de noodzaak van een strikter regime, aangezien nu ook al voldoende mogelijk is. Ik licht graag toe dat het wetsvoorstel niet beoogt een extra streng regime te introduceren. Ik meen dat in beginsel het regime in de EBI de belangrijkste randvoorwaarden creëert voor een veilige tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis of opgelegde vrijheidsstraf. Het Italiaanse model heeft vooral geïnspireerd tot nadenken over de voorwaarden waaronder een gedetineerde in de EBI kan worden geplaatst. Dit heeft geleid tot de hierboven al beschreven aanpassing van de plaatsingscriteria voor de EBI. Ook in paragraaf 3a kwam dit aan orde in de beantwoording van de vragen van de ChristenUnie-fractie. Van belang hierbij is dat de bijzondere gevaarstelling die van sommige gedetineerden uitgaat, ook mag worden ontleend aan het type strafbare feit of de persoonlijkheid van de gedetineerde. Het wetsvoorstel voegt hieraan toe de mogelijkheid om aan individuele gedetineerden verdergaande beperkingen op te leggen. Die beperkingen zijn in het bijzonder gericht op de communicatiemogelijkheden die ook vanuit de EBI en AIT in

beginsel moeten worden toegestaan, bijvoorbeeld omdat bepaalde contacten grondrechtelijk zijn beschermd. Als de communicatiemogelijkheden worden gebruikt voor extreem gevaarzettende criminele activiteiten die ontwrichtend zijn voor de samenleving, dan ligt het voor de hand daarop verdergaand in te grijpen. Dit is dan gericht en noodzakelijk. Het bevel maakt dergelijk optreden dan mogelijk. Ik meen daarbij dat dit iets anders is dan aan het bestaande EBI-regime kwalificaties te verbinden als «(onvoldoende) streng» of «strenger dan Italië» en op die vaststelling te reageren met de invoering van een regime dat «strenger» is en bovendien de gehele populatie van die EBI zou raken. Het onderzoek waarop de leden doelen, geeft in mijn ogen steun voor de opvatting dat dit niet de te volgen weg is, zo beantwoord ik de vragen daarnaar van deze leden.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie staan stil bij het rechtsvermoeden dat ten grondslag kan liggen aan een preventief bevel als bedoeld in artikel 40b, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, Pbw. Deze leden kwalificeren de daarbij beschreven «invoelbare veronderstelling» als een vaag criterium. Graag licht ik in de richting van deze leden toe dat het wettelijk criterium bij een preventief bevel uiteraard niet wordt gevormd door veronderstellingen, maar door de objectieve vaststelling dat van een gedetineerde gevaar uitgaat. Die vaststelling ligt ten grondslag aan een door de Minister te geven bevel, zij moet toetsbaar zijn en zij dient door de Minister te worden onderbouwd. Het wetsvoorstel introduceert hierbij een rechts- of bewijsvermoeden. Dit vermoeden houdt in dat het gevaar dat beslissend is voor het opleggen van een bevel, moet worden aangenomen in de situatie dat de gedetineerde ervan wordt verdacht of is veroordeeld wegens – kort gezegd – het vervullen van een leidinggevende rol aan een criminele organisatie die tot doel heeft het plegen van twaalfjaars-misdrijven (artikel 40b, tweede lid, Pbw). Ik merk graag op dat aan het hanteren van een rechts- of bewijsvermoeden eigen is, dat het ook kan worden weerlegd. Het initiatief voor deze weerlegging ligt dan bij de betrokkene. Deze kan aantonen dat, in weerwil van het wettelijk vermoeden, van hem geen gevaar te duchten is. Aan de introductie van het beschreven rechtsvermoeden ligt ten grondslag die «invoelbare veronderstelling» waarnaar deze leden verwijzen. Toegegeven kan worden dat in plaats daarvan mogelijk beter had kunnen worden gesproken over een algemene ervaringsregel, een hoge mate van aannemelijkheid of een grote waarschijnlijkheid. De veronderstelling of ervaringsregel is dat een persoon die een dergelijke rol speelt in een criminele organisatie bij het gedetineerd raken nog steeds belang heeft om handelingen te verrichten die aan het voortbestaan van die organisatie bijdragen. Het kan gaan om de voortzetting van criminele activiteiten zoals de invoer van verdovende middelen, het kan gaan om handelingen om de eigen rol in de organisatie over te dragen of juist te bestendigen of om handelingen die erop zijn gericht eerder genoten winsten veilig te stellen. Aan die veronderstelling ligt aldus ten grondslag dat het heel onwaarschijnlijk is dat de gedetineerde onmiddellijk de banden met de criminele organisatie kan en wil verbreken. Deze predispositie is in mijn ogen voldoende gevaarzettend om een rechtsvermoeden zoals dit is voorgesteld, te rechtvaardigen. Ik hoop met deze uitleg de zorgen die leven bij de aan het woord zijnde leden te hebben kunnen wegnemen.

In dit voorgaande ligt ook mijn antwoord besloten op de vraag van deze leden of er niet aanvullende waarborgen, zoals een onafhankelijk deskundigenadvies, bij het verlenen van een bevel een rol zouden moeten spelen. Dit is niet het geval in situaties waarin het rechtsvermoeden kan worden gehanteerd. Als er echter geen sprake is van een verdenking van of veroordeling voor de hiervoor genoemde misdrijven, geldt het voornoemde rechtsvermoeden niet. Een preventief bevel heeft dan een

andere onderbouwing nodig van het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat en kan ook worden gegrond in de persoonlijkheid van de gedetineerde (vgl. ook voorgesteld artikel 40b, eerste lid, onderdeel b, Pbw). In dergelijke gevallen kan verslaglegging door deskundigen ten behoeve van het strafproces tegen de gedetineerde inderdaad een rol spelen. Graag sta ik bij de beantwoording van deze vragen nog stil bij het risico dat deze leden hebben benoemd op politieke druk in relatie tot de voorgestelde ministeriële bevelsbevoegdheid. Ik merk in dit verband op dat het bevel altijd wordt gegeven op basis van informatie van politie en justitie die noopt tot het treffen van aanvullende maatregelen. Het bevel kan vervolgens worden onderworpen aan toetsing door de RSJ. Van die toetsing maakt ook een beoordeling van de noodzakelijkheid van het bevel onderdeel uit. Hiermee wordt het risico vermeden dat onder politieke druk beslissingen worden genomen die de toets van noodzakelijkheid niet kunnen doorstaan.

3c. Preventief bevel

3d. Maatregelen die kunnen worden getroffen in het bevel en de duur daarvan

Graag ga ik in op het verzoek van de leden van de VVD- en SGP-fracties om nader te reflecteren op de keuze voor een individuele beslissing ter beperking van voortgezet crimineel handelen in plaats van een uniform (wettelijk) regime. Deze leden benoemen als voordelen dat een uniform regime de rechtszekerheid ten goede zou komen en tot minder procedures aanleiding zou geven. Ook merken deze leden op dat denkbaar is dat een individuele beslissing mogelijk niet zal worden genomen, ook al zou daartoe aanleiding bestaan. In reactie merk ik allereerst op dat deze leden goed zien dat de voorgestelde bevelsbevoegdheid het gevolg is van een individuele beslissing die, na gerede afweging, uitsluitend de gedetineerde treft van wie daadwerkelijk een gevaar uitgaat. Zoals ik ook in de richting van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven bij de beantwoording van hun vraag naar overwogen alternatieven, vormt de voorgestelde bevelsbevoegdheid een aanvulling op de bestaande regeling met in regelgeving al verankerde (EBI) of nog te verankeren (AIT) regimes. Het regime vloeit dan telkens voort uit de daarvoor opgestelde huisregels. De plaatsingsbeslissing in die regimes is daarnaast genormeerd in de RSPOG. Samenvattend houdt mijn betoog in dat het regime waarnaar deze leden vragen, al is verankerd. In het beschrijven van het bestaande regime op het niveau van de formele wet, zie ik geen meerwaarde.

Bij dit voorgaande merk ik op dat in zowel de EBI als het AIT-regime beperkingen van rechten van de gedetineerde uitsluitend mogelijk zijn binnen de in de Pbw gegeven grenzen. Meer verregaande beperkingen van de contactmogelijkheden dan nu al voor deze regimes zijn vastgelegd, zijn niet voor alle gedetineerden in de EBI en AIT noodzakelijk. Als er wel aanleiding is om verdergaande inbreuken te maken, krijgt dit via het bevel vorm. De voorgestelde bevelsbevoegdheid maakt een beoordeling van nut, noodzaak en proportionaliteit van maatregelen tegen een individuele gedetineerde mogelijk. Bij een algemeen verzwaard regime zou de beoordeling van nut, noodzaak en proportionaliteit bij de plaatsingsbeslissing aan de orde moeten komen. Zowel de RSJ als de Afdeling hebben hier indringend op gewezen. Het grotere belang dat aan de plaatsingsbeslissing zou toekomen bij een algemeen verzwaard regime, kan ook in meer gevallen leiden tot een negatieve beoordeling en zo tot gevolg hebben dat de beoogde plaatsing in dat verzwaarde regime niet tot stand komt. Bij een negatieve beoordeling van een bevel is de daaraan voorafgaande plaatsing in het zwaarbeveiligde regime van de EBI of AIT daarentegen nog steeds een gegeven.

De beslissing van de Minister tot het geven van een bevel zal onderworpen zijn aan een beroepsmogelijkheid bij de RSJ. De bevelsbevoegdheid kan daarmee inderdaad tot aanvullende procedures aanleiding geven, ook omdat zoals de leden aan het woord aangeven, de bevelsbevoegdheid in de rechtspraak van de RSJ nog zal moeten uitkristalliseren. Het wetsvoorstel voorziet in de hiervoor benodigde infrastructuur. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, zullen de gevolgen voor de praktijk vanaf dat moment worden gemonitord en zal na twee jaar worden getoetst wat de uitvoeringsconsequenties zijn. Zo nodig kan als gevolg van die invoeringstoets in aanvullende bemensing en middelen worden voorzien. Overigens heeft de vraagstelling naar aanvullende juridische procedures aanleiding gegeven een nota van wijziging voor te stellen die betrekking heeft op artikel 18 Pbw. De wijziging houdt in dat de termijnen voor het doen van een verzoek tot overplaatsing voor een gedetineerde die is geplaatst op de EBI of AIT gelijk wordt gesteld aan de plaatsingstermijn. Hiermee wordt voorkomen dat voor deze gedetineerde een alternatieve mogelijkheid openstaat om de plaatsing in de EBI of AIT elke zes maanden hernieuwd aan de orde te stellen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de mogelijkheden van de gedetineerde om uit het zwaarbeveiligde regime te komen. De voorwaarden waaronder het mogelijk is om in een minder beperkend regime te komen, zouden volgens deze leden, die in hun vraagstelling verwijzen naar de presentatie van professor Meijer van de Radboud Universiteit, voorzienbaar moeten zijn. Dit uitgangspunt onderschrijf ik. Zoals ik ook in de beantwoording van de vragen van de ChristenUnie-fractie heb aangegeven, zullen gedetineerden, gefaseerd naar een terugkeer in de samenleving kunnen toewerken. Bovendien wordt een gedetineerde voor een periode van twaalf maanden geplaatst in een EBI of AIT. Als na die twaalf maanden geen gevaar meer uitgaat van de gedetineerde, zal de gedetineerde in een normaal beveiligd gevangenisregime worden geplaatst. Dit voorgaande is vervat in de al eerder aangehaalde RSPOG. Dit is de juridische verankering waarnaar deze leden vragen.

De vraag van deze leden hoe een gedetineerde zou kunnen aantonen dat van hem niet langer gevaar uitgaat voor de openbare orde en veiligheid en de veiligheid van personen, valt in zijn algemeenheid niet goed te beantwoorden. Dit is zeer afhankelijk van de casuïstiek. Aanleiding voor een te geven bevel zijn immers juist de aanwijzingen dat een dergelijk gevaar wél door een gedetineerde wordt veroorzaakt. Ook kan een bevel worden gebaseerd op een algemeen gevaar dat van de gedetineerde uitgaat. Het hiervoor beschreven vermoeden van gevaarlijkheid zal de gedetineerde in een dergelijk geval bijvoorbeeld kunnen weerleggen door aan te tonen dat hij niet langer een rol van betekenis heeft in zijn netwerk of dat de organisatie waaraan hij leiding heeft gegeven, niet langer actief is. Ook informatie van het GRIP kan aanleiding zijn om aan te nemen dat een crimineel netwerk intussen is ontmanteld. Bij het opleggen van een bevel of het verlengen daarvan wordt altijd een actuele inschatting gemaakt.

De leden van de CDA-fractie wijzen op de bevoegdheden die de vestigingsdirecteur op grond van de artikelen 23 en 24 Pbw al heeft en zij vragen of met de aanvullende bevoegdheden van de Minister, beiden niet in elkaars vaarwater zullen komen. Dit verwacht ik niet, zo beantwoord ik deze vraag. De nieuwe bevoegdheden van de Minister vormen een aanvulling op het arsenaal dat de vestigingsdirecteur heeft. Deze leden zien het juist dat voor een handelen van de Minister wordt verlangd dat er aanwijzingen zijn dat de gedetineerde contacten gebruikt voor ernstig

intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld. De verantwoordelijkheid van de vestigingsdirecteur houdt voornamelijk verband met de handhaving van orde en veiligheid binnen de inrichting en zijn verantwoordelijkheid voor een ongestoorde tenuitvoerlegging. Haarscherp is het onderscheid tussen binnen en buiten uiteraard niet. Bepalend voor de vraag wie bevoegdheden zal toepassen, zal zijn de aard van de informatie die om maatregelen vraagt. De met het wetsvoorstel voorziene bevoegdheid van de Minister strekt er mede toe te voorkomen dat de vestigingsdirecteur wordt betrokken in een situatie die zijn handelingsperspectief overstijgt. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer hem informatie bereikt die overduidelijk betrekking heeft op de buitenwereld en hij wordt gevraagd maatregelen te nemen ter afwending van dat gevaar. Het wetsvoorstel voorziet erin dat in een dergelijk geval juist de Minister om noodzakelijke maatregelen kan worden verzocht door de vestigingsdirecteur. Zoals ik hiervoor in de beantwoording van de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie ook heb aangegeven, zal aan de bevelsbevoegdheid in de praktijk uitvoering worden gegeven door de Directeur-Generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen. De lijnen tussen deze functionaris en de vestigingsdirecteuren van de EBI en inrichtingen met een AIT, zijn in de praktijk kort.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of – als na ommekomst van de maximale termijn van een bevel – een nieuw bevel kan worden gegeven, beantwoord ik bevestigend. Ook kan een bestaand bevel worden verlengd, uiteraard indien het risico dat van de gedetineerde uitgaat nog hoog is en wordt voldaan aan de daarvoor gestelde plaatsingscriteria. Dit is in het wetsvoorstel geregeld in artikel 40c Pbw.

Ook de leden van de SP-fractie vragen naar de rol van de Minister die in hun ogen groter zal worden door de bevelsbevoegdheid. Ook zij ontwaren een mogelijkheid dat de Minister bevoegdheden van de vestigingsdirecteur zal overnemen. Ik zie dat niet zo. Zoals ik hiervoor in de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie tot uitdrukking heb willen brengen, is er geen sprake van een situatie waarin de Minister bij de toepassing van de bevelsbevoegdheid een verantwoordelijkheid van de vestigingsdirecteur overneemt. De bevoegdheid van de Minister is een aanvulling op de bestaande bevoegdheden van de vestigingsdirecteur en vervangt deze niet. De vraag die voorligt is wie er aan zet moet zijn wanneer vanuit de opsporing blijkt dat er misdrijven worden beraamd die vooral een grote uitstraling hebben naar de samenleving buiten de inrichting en die meer zijn gericht op de orde en veiligheid buiten de directe omgeving van de inrichting. Ergens moet de verantwoordelijkheid van de vestigingsdirecteur haar begrenzing kunnen vinden, ondanks de ook door mij gewaardeerde praktijkervaring waarnaar ook deze leden verwijzen. Hierin ligt ook mijn reactie besloten op het door deze leden voorgestelde alternatief waarin de bevoegdheden ergens anders worden belegd. In mijn ogen is daarvan sprake met de aanvullende bevoegdheid waarvan in het wetsvoorstel sprake is. Deze is belegd bij de Minister die ook eindverantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis en opgelegde vrijheidsstraffen. Dit laat onverlet dat, in geval van beroep, een onafhankelijke en objectieve toetsing door de RSJ plaatsvindt. De leden aan het woord vragen vervolgens waarom ervoor is gekozen de bevelsbevoegdheid zowel betrekking te laten hebben op een gedetineerde die in een AIT verblijft als op een gedetineerde die in de EBI verblijft. Ik veroorloof mij in dit verband nog kort te verwijzen naar de beschrijving van de plaatsingscriteria voor de AIT die in de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie zijn weergegeven. De aanleiding voor een bevel bestaat in het gevaar dat van een gedetineerde uitgaat. Er zijn gedetineerden in de EBI die voor een dergelijk bevel niet in aanmerking zullen komen en er zijn gedetineerden

in de AIT die voor een bevel wel in aanmerking komen. Het is overigens juist dat het – kijkend naar de huidige gevangenispopulatie – in potentie om ongeveer honderd gedetineerden gaat. Voor het perspectief merk ik daarbij op dat in totaal tussen de 9300 en 11000 personen gedetineerd zijn.

4. Rechtsbescherming

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om direct zes verschillende maatregelen te nemen waarin de vrijheid van de zwaarste categorie wordt beperkt. Ook vragen deze leden om reflectie op de manieren waarop zou kunnen worden afgeschaald en willen zij in algemene zin weten waarom het veiligheidsbelang prevaleert boven de rechten van de zwaarste categorie gedetineerden. Ik merk naar aanleiding van de vragen van de SP-fractie graag allereerst op dat het evenwicht tussen de waarborgen van onze rechtsstaat en het beschermen van onze rechtsstaat door het aanpakken van voortgezet crimineel handelen in detentie niet uit het oog is verloren. Dit wetsvoorstel is gericht op het versterken van het noodzakelijke toezicht op gedetineerden waarvan een ernstige gevaarstelling voor de samenleving uitgaat, terwijl de voorgestelde bevelsbevoegdheid ook maatwerk mogelijk maakt. Hierin ligt ook mijn antwoord besloten op de vraag van deze leden waarom gelijktijdig zes maatregelen worden ingevoerd. Deze maatregelen hebben gemeen dat zij een bijdrage moeten leveren aan de beperking van de dreiging die uitgaat van de georganiseerde criminaliteit vanuit detentie. De maatregelen hebben elk hun eigen ratio. Een gefaseerde invoering draagt onvoldoende aan het doel van het wetsvoorstel bij, zo beantwoord ik de vraag van deze leden daarnaar. Ook vragen deze leden naar de mogelijkheden om af te schalen. Ik veroorloof mij ter beantwoording van deze vraag te verwijzen naar het hiervoor gegeven antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie in deelparagraaf 3 van deze nota. In aanvulling daarop merk ik op dat het wetsvoorstel geen voorzieningen bevat om bij goed gedrag van gedetineerden flexibel om te gaan met opgelegde beperkingen. De aanleiding voor de plaatsing en eventuele toepassing van de bevelsbevoegdheid is gelegen in een bijzondere gevaarstelling die verband houdt met de gedetineerde. Dat de gedetineerde gelijktijdig goed gedrag vertoont, maakt aan die gevaarstelling niet vanzelf een einde. Komt die gevaarstelling wel tot een einde, dan kan de gedetineerde uiteindelijk ook voor plaatsing in een normaal beveiligd regime terecht komen. Zoals ik in de inleiding van deze nota ter beantwoording van de vragen van de ChristenUnie-fractie heb opgemerkt, staat de doelgroep van het onderhavige wetsvoorstel hier nog ver vanaf. Ik hecht eraan richting deze leden op te merken dat de plaatsing in de EBI of AIT te allen tijde het resultaat is van een individuele afweging. Die plaatsing is daarbij van tijdelijke aard. Ook de voorgestelde bevelsbevoegdheid is telkens het resultaat van een individuele beslissing jegens de gedetineerde. Zowel aan een dergelijke plaatsing als aan de toepassing van de voorgestelde bevelsbevoegdheid, ligt de vaststelling van een bijzondere gevaarstelling ten grondslag. Ik deel de aan de vraagstelling kennelijk ten grondslag liggende opvatting dat het hierbij gaat om verstreckende besluiten waartegen adequate rechtsbescherming moet bestaan. Daarin is ook voorzien. Ik meen evenwel dat een grens waarnaar deze leden vragen, op geen enkele wijze in zicht is.

5. Visueel toezicht

5.1 Inleiding

De leden van de VVD- en SGP-fracties zien het goed dat de maatregel van visueel toezicht in de met het wetsvoorstel voorgestelde vorm uitsluitend betrekking heeft op gesprekken tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener. Ik meen dat het in verband met het bepaalde in artikel 6 van het EVRM wenselijk is voor deze vorm van toezicht een basis in de formele wet neer te leggen. Het wetsvoorstel laat onverlet dat in geval van persoonlijk bezoek van een gedetineerde in de EBI en AIT altijd al sprake is van direct toezicht door het aanwezig personeel. Het ontvangen van het bezoek van gescreende familieleden of andere personen gebeurt in een daartoe bestemde ruimte met een glazen scheidingswand. Daarnaast worden de gevoerde gesprekken tijdens dit bezoek altijd opgenomen, beluisterd en vertaald wanneer het gesprek in een andere taal dan het Nederlands wordt gevoerd. Er vindt, met andere woorden, op elk persoonlijk bezoek van een gedetineerde zowel visueel als auditief toezicht plaats.

Deze leden vragen zich eveneens af of de maatregel van visueel toezicht ook kan worden toegepast op gesprekken tussen een gedetineerde en zijn geestelijk verzorger. Gesprekken met een arts of geestelijke vallen onder de «verzorging» van een gedetineerde en niet onder het persoonlijk bezoek dat een gedetineerde mag ontvangen van familieleden of het geprivilegieerd bezoek van zijn rechtsbijstandverlener. Een gedetineerde heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden en te beleven. Hij wordt daartoe in de gelegenheid gesteld contact te onderhouden met de geestelijk verzorger van de godsdienst of levensovertuiging van zijn keuze, die aan de EBI of AIT is verbonden. Aan de EBI of AIT zijn geestelijk verzorgers verbonden van protestantse en rooms-katholieke gezindte, imams voor de moslimgemeenschap en een humanistisch raadsman/vrouw. Er zullen altijd twee geestelijk verzorgers bij het contact aanwezig zijn (het vier-ogen principe). Ook artsen werken in koppels bij een geneeskundige behandeling van een gedetineerde en consulten. Aan de EBI of AIT zijn verschillende artsen verbonden, zoals een huisarts, tandarts en psychiater. De geneeskundige behandeling wordt verricht door twee artsen, waarvan ten minste één arts is verbonden aan de inrichting, of door een aan de inrichting verbonden arts en een verpleegkundige. Op grond van artikel 42, tweede lid, Pbw heeft een gedetineerde recht op raadpleging, voor eigen rekening, van een arts van zijn keuze. Een arts van buiten wordt alleen ingeschakeld voor een zogenoemde «second opinion». De vestigingsdirecteur stelt in overleg met de gekozen arts de plaats en het tijdstip van de raadpleging vast. Ook hier geldt het vier-ogen-principe. In dit geval wordt er gewerkt in koppels van een zelf door de gedetineerde gekozen arts en een aan de inrichting verbonden arts. Dit betreffen veiligheidsmaatregelen om druk, dwang of dreiging door de gedetineerde in de richting van de geestelijk verzorgers of artsen tegen te gaan. Voor visueel toezicht op het bezoek van een gedetineerde aan zijn geestelijk verzorger of arts is niet gekozen omdat ook met de toepassing van een vier-ogen principe kan worden voorkomen dat druk op de verzorger of arts wordt uitgeoefend. De aan het woord zijnde leden ontwaren hier een onderscheid in de benadering tussen de rechtsbijstandverlener en andere functioneel verschoningsgerechtigden, zoals de geestelijke of arts. Voor alle categorieën geldt dat de maatregelen beogen ongeoorloofde druk te voorkomen door op de gesprekken tussen de verschoningsgerechtigde en de gedetineerde op enigerlei wijze toezicht uit te oefenen. Ook voor het toezicht op het onderhoud met een rechtsbijstandverlener is invoering van een vier-ogen-principe overwogen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is echter gebleken dat de

invoering van een vier-ogen-principe te zeer interfereert met het recht op een vrije advocaatkeuze dat uit artikel 6 van het EVRM voortvloeit (artikel 6, derde lid, onderdeel c, van het EVRM). Vanwege de repercussies die dit kan hebben voor een lopende strafzaak, in verband waarmee de gedetineerde ook vastzit, is van de invoering van een vier-ogenprincipe ook voor rechtsbijstandsverleners afgezien. Deze keuze is met uw Kamer ook gecommuniceerd in mijn brief van 13 juni 2022 over de voortgang van de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting.⁶ Ook wijs ik in dit verband op een verschil dat erin is gelegen dat de arts en de geestelijke verbonden zijn aan de EBI of AIT, terwijl de advocaat door de gedetineerde zelf wordt gekozen. De gedetineerde in de EBI of AIT verstrekt namelijk aan de vestigingsdirecteur de contactgegevens van maximaal twee advocaten met wie de gedetineerde vertrouwelijk contact wil hebben.

De leden van de VVD- en SGP-fracties vragen zich verder af of de maatregel van visueel toezicht afdoende bijdraagt aan de bescherming van de advocaat tegen ongeoorloofde druk en willen weten of op het onderhoud tussen de rechtsbijstandverlener en de gedetineerde ook auditief toezicht kan worden gehouden. Ook de leden van de CDA-fractie stellen deze vraag. Toegegeven kan worden dat van dergelijk toezicht een sterker preventief effect zal uitgaan, zoals deze leden ook benoemen. Mijn antwoord op de vraag of ook auditief toezicht kan worden gehouden luidt desalniettemin ontkennend. Artikel 6 EVRM en het daarin vervatte recht op vrij verkeer tussen de raadsman en een verdachte, staat hieraan in de weg. Het is essentieel dat de gedetineerde met zijn rechtsbijstandverlener kan communiceren buiten het gehoor van anderen. Op grond van artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM vormt dit een vereiste voor een eerlijk proces in een democratische samenleving. Ook in artikel 3 van richtlijn 2013/48/EU is verankerd dat een verdachte het recht heeft de advocaat die hem vertegenwoordigt onder vier ogen te ontmoeten en met hem te communiceren. Een doorbreking van het verbod op auditief toezicht kan, kort gezegd, slechts aan de orde zijn in de situatie dat ook tegen de rechtsbijstandverlener een verdenking is ontstaan. In dat geval kunnen de gebruikelijke strafvorderlijke bevoegdheden worden ingezet.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen de regering in te gaan op het generieke karakter van de maatregelen met betrekking tot visueel toezicht en de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners. Deze maatregelen zouden volgens deze leden op maat gesneden moeten zijn en niet generiek worden toegepast. Ik zou ook in de richting van deze leden het generieke karakter van de maatregelen toch enigszins willen relativiseren. De maatregel wordt slechts toegepast in het verkeer tussen de rechtsbijstandsverlener en gedetineerden die zijn geplaatst in de EBI of een AIT. Deze gedetineerden zitten daar niet zonder reden. Aan de plaatsing in de EBI of een AIT ligt een bijzonder gevaar ten grondslag dat van deze specifieke gedetineerden uitgaat. In dit licht beoordeel ik de voorgestelde maatregelen als noodzakelijk en ook proportioneel. Ten overvloede merk ik hierbij op dat, zoals ook in de advisering door de Afdeling en de RSJ is gebleken, de beoordeling van noodzaak en proportionaliteit van maatregelen in de richting van een individuele gedetineerde nadrukkelijk een plaats krijgt. Deze beoordeling komt terug in de plaatsingsbeslissing en de criteria die ten behoeve van die beslissing zijn opgesteld. Uit de plaatsing vloeit immers de beperking voort, waarvan noodzaak en proportionaliteit dienen te worden beoordeeld. In de plaatsingscriteria van zowel de EBI als de AIT ligt besloten dat van de gedetineerde die hier verblijft een bijzonder gevaar uitgaat voor de samenleving. Dit gevaar bestaat concreet uit kort gezegd een verhoogd

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29911/29 279/24 587, nr. 353.

risico op ontvluchting, op ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie of op de voortzetting van ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. Dit brengt vervolgens een risico met zich dat contacten met een rechtsbijstandverlener zullen worden misbruikt ten behoeve van de voorzetting van crimineel handelen. De generieke maatregelen raken verder uitsluitend aan het verkeer met de rechtsbijstandverlener en hebben een algemeen toezichthoudend karakter. De maatregelen zijn noodzakelijk om een situatie waarin druk op rechtsbijstandverleners kan worden uitgeoefend om als boodschapper voor de gedetineerde te fungeren, zoveel mogelijk te vermijden. Een risico dat dergelijke druk op een rechtsbijstandverlener wordt uitgeoefend, is inherent aan de geconstateerde verhoogde risico's die aan de plaatsing ten grondslag liggen en aan de relatieve isolatie die van een plaatsing in deze regimes het gevolg is. Om die reden meen ik dat het treffen van deze toezichthoudende maatregelen noodzakelijk is. Deze maatregelen zijn ook proportioneel nu zij op zichzelf slechts gevolgen hebben voor de kring van personen met wie de gedetineerde contact kan onderhouden. Ook de aard van het contact met de rechtsbijstandverlener wordt met de maatregel van visueel toezicht niet wezenlijk beïnvloed. De rechtspraak van het EHRM staat aan dergelijke generieke maatregelen voor een bepaalde groep gedetineerden of een bepaalde plek in beginsel ook niet in de weg.⁷ In dit betoog ligt ook mijn antwoord besloten op de vraag van de leden van de GroenLinks en PvdA-fracties of de beoordeling meer individueel moet worden vormgegeven. Ik zie daartoe geen aanleiding omdat de beoordeling van noodzaak en proportionaliteit bij de plaatsingsbeslissing voldoende aan bod zullen komen.

De leden van de GroenLinks en PvdA-fracties vragen daarnaast naar de effectiviteit van de maatregel van visueel toezicht nu wel de beelden, maar niet het gesprek zélf wordt opgenomen. Ook willen deze leden weten wat bepalend is voor eventueel ingrijpen als de context van het gesprek onduidelijk blijft. Graag licht ik toe dat het visuele toezicht moet bijdragen aan het beschermen van de rechtsbijstandverlener tegen druk, dwang of dreiging die van de gedetineerde uit kan gaan. Ik verwacht dat van deze maatregel een preventief effect uit kan gaan. Gedragingen van de gedetineerde of van diens rechtsbijstandverlener die op het eerste gezicht niet passen bij het doel van de conversatie vormen mogelijk aanleiding het gesprek met de rechtsbijstandverlener te onderbreken en de betreffende rechtsbijstandverlener de toegang tot de gedetineerde (tijdelijk) te ontzeggen.

5.2 Doel

De leden van de CDA-fractie willen in verband met het visueel toezicht eveneens weten of de regering heeft overwogen om mogelijk te maken dat gesprekken worden opgenomen en bewaard in een kluis. Voor de beantwoording veroorloof ik mij te verwijzen naar het gezamenlijk antwoord op de vragen van deze leden en de leden van de VVD- en SGP-fracties over het visueel toezicht in de voorgaande paragraaf.

⁷ Zie onder meer EHRM 2 juli 2019, *Gor/ov e.a. t. Russische Federatie*, nrs. 27057/06, 56443/09 en 25147/14, ECLI:CE:ECHR:2019:0702JUD002705706, para. 98; EHRM 30 juni 2015 (GK), *Khoroshenko t. Russische Federatie*, nr. 41418/04, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, para. 125.

6. Beperking aantal rechtsbijstandsverleners

6.1 Inleiding

De leden van de VVD- en SGP-fracties zien het goed dat het wetsvoorstel mede uitvoering geeft aan de motie van het lid Ellian (Kamerstuk 24 587, nr. 868) over de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners dat toegang krijgt tot de gedetineerde. Het doet mij genoegen dat deze leden hiermee content zeggen te zijn. Hun vraag in dit verband of er ook rekening is gehouden met situaties waarin een gedetineerde buiten het strafrecht bijstand van een advocaat nodig heeft, kan ik bevestigend beantwoorden. Indien een gedetineerde op andere rechtsgebieden betrokken raakt bij een rechtszaak waar vertegenwoordiging van een advocaat is voorgeschreven en de twee aangewezen rechtsbijstandverleners niet over de juiste kennis en kunde beschikken, dan is het mogelijk voor de gedetineerde om een extra advocaat te krijgen met wie er ook vertrouwelijk contact kan zijn. De Minister kan toestemming geven aan een extra rechtsbijstandverlener om vertrouwelijk contact te hebben met een gedetineerde (zie voorgesteld artikel 40a, zesde lid, Pbw).

De leden van de D66-fractie onderkennen het doel van de maatregel om het aantal rechtsbijstandverleners te beperken tot twee maar menen dat deze maatregel op gespannen voet staat met artikel 6 van het EVRM en artikel 17 van de Grondwet. Ook deze leden willen weten welke ruimte er bestaat voor maatwerk indien een extra rechtsbijstandsverlener noodzakelijk blijkt, ook als dit niet gaat om strafrechtelijke bijstand. Voor deze laatste vraag veroorloof ik mij te verwijzen naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de VVD- en SGP-fracties. Voor wat betreft de verenigbaarheid met het grondwettelijk beschermde recht op een eerlijk proces, meen ik dat de voorgestelde maatregel de toets der kritiek kan doorstaan. In die beoordeling speelt een rol dat er inderdaad extra rechtsbijstandverleners kunnen worden toegevoegd als de behandeling van een juridische aangelegenheid dit verlangt. Verder meen ik dat een numerieke beperking van het aantal rechtsbijstandverleners, waarbij nadrukkelijk het uitgangspunt van de vrije advocaatkeuze onaangeroerd blijft, met de genoemde grondrechtelijke bescherming van het recht op een eerlijk proces verenigbaar is.

De leden van de D66-fractie vragen verder of er ook alternatieven zijn overwogen waarmee het voornoemde doel bereikt kan worden, maar die een minder zwaarwegende inperking van de grondrechten opleveren. Deze leden noemen het voorbeeld waarin de familierelatie tussen een advocaat en een gedetineerde problematisch van aard is gebleken voor het voorkomen van voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Zij vragen in dit verband of is overwogen om het bijstaan door advocaten in een familierelatie tot de EBI-gedetineerde in te perken. In het verband van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is een dergelijke beperking niet overwogen. Te meer niet omdat ook vaker is gebleken dat ook de bijstand door rechtsbijstandverleners die geen familierelatie met de gedetineerde hebben, problematisch kan zijn. Het doel van de maatregel is erin gelegen de kring van personen die contact met de gedetineerde hebben, zoveel mogelijk te beperken. Het door deze leden aangedragen alternatief draagt aan dit doel onvoldoende bij. In mijn brief aan uw Kamer van 22 november 2021 heb ik ook stilgestaan bij het al dan niet inperken van het bijstaan door advocaten in een familierelatie tot een EBI-gedetineerde.⁸ Onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid zijn de vijf wettelijke kernwaarden van de advocaat. Deze kernwaarden vormen de basis van het bijzondere karakter

⁸ Zie Kamerstukken II, 2021–2022, 29 911, nr. 339, p. 10.

van het beroep van de advocaat. Zo is onafhankelijkheid een noodzakelijke voorwaarde voor een behoorlijke uitoefening van het beroep. De advocaat behoort onafhankelijk te zijn ten opzichte zijn cliënt, de overheid, de rechter en anderen, maar ook tegenover de zaak die hij behandelt. Die zaak moet de advocaat benaderen met voldoende afstand en persoonlijke belangen van de advocaat mogen daarbij geen rol spelen. Ook de schijn dat dat het geval zou kunnen zijn moet, zo mogelijk, vermeden worden. Gelet op deze wettelijke kernwaarde vind ik het dan ook moeilijk verdeigbaar dat advocaten cliënten bijstaan met wie zij een nauwe persoonlijke band of een familieband hebben, omdat dan al snel persoonlijke belangen een rol kunnen gaan spelen. Op grond van de huidige Gedragsregels is het niet strikt verboden om familieleden bij te staan of personen met wie de advocaat een nauwe persoonlijke band heeft. Voorwaarde voor die bijstand is wel dat de onafhankelijkheid in de uitoefening van het beroep niet in gevaar komt. De afweging of bijstand kan worden verleend is in beginsel aan de advocaat, waarbij dit achteraf getoetst kan worden door de tuchtrechter.

De leden van de D66-fractie benoemen vervolgens de mogelijkheid van de introductie van een gesloten balie voor advocaten die EBI-gedetineerden mogen bijstaan. Deze leden zien goed dat op een dergelijke manier ervarings- en kwaliteitseisen zouden kunnen worden gesteld aan advocaten die EBI-gedetineerden bijstaan. Graag ga ik in op het verzoek van deze leden hierop te reflecteren. Ik heb al eerder de mogelijkheden verkend om extra eisen te stellen aan advocaten die een specifieke groep gedetineerden bijstaan, gelijkloidend zoals hier voorgesteld wordt door deze leden wat betreft een gesloten EBI-balie. Mijn bevindingen heb ik met uw Kamer gedeeld in de voortgangsbrief over de bestrijding van georganiseerde criminaliteit van 13 juni 2022.⁹ Ik heb daarin aangegeven dat het stellen van extra juridisch inhoudelijke of ervaringseisen aan deze advocaten wat mij betreft weinig toevoegt. Voor wat betreft kennis en ervaring verplicht de regelgeving advocaten ook nu al dat er wordt beschikt over de professionele kennis, kunde en vaardigheden die nodig zijn voor het uitoefenen van het beroep. Daarnaast geldt dat advocaten alleen zaken mogen aannemen waarvoor zij de deskundigheid beschikken (artikel 10a, eerste lid, sub c, van de Advocatenwet). Verder benoem ik in dit verband dat ook integriteit één van de vijf wettelijke kernwaarden van een advocaat is (artikel 10a, eerste lid, sub d, van de Advocatenwet). Een advocaat dient zich ook zonder nadere verankering in wet- of regelgeving, te onthouden van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt (artikel 46 van de Advocatenwet). Het meewerken of faciliteren van voortgezet crimineel handelen valt uiteraard hieronder. Mijn antwoord aan deze leden is dat ik de gedachte onderschrijf dat de kwaliteit van een advocaat bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelen van het wetsvoorstel. De eisen die in dit verband aan advocaten redelijkerwijs kunnen worden gesteld, liggen evenwel al vast.

Voor de goede orde merk ik verband met de rechtsbescherming overigens nog graag op dat met de bij deze nota eveneens aangeboden nota van wijziging, erin is voorzien dat tegen een afwijzende beslissing op het verzoek een vervangende of aanvullende rechtsbijstandverlener toe te kennen, ook bezwaar zal zijn opengesteld. In de mogelijkheid van beroep tegen een dergelijke beslissing was reeds voorzien, maar de daarmee samenhangende mogelijkheid van bezwaar was abusievelijk niet in het wetsvoorstel opgenomen.

⁹ Zie Kamerstukken II, 2021–2022, 29 911, nr. 353, p. 11.

6.2 Relatie tot de andere maatregelen in dit wetsvoorstel

6.3 Vormgeving maatregel

7. Relatie tot mensenrechten en in de Penitentiaire beginselenwet verankerde beginselen

De leden van de CDA-fractie zien het juist dat bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen geven het aantal rechtsbijstandsverleners waarmee een gedetineerde vertrouwelijk contact heeft, uit te breiden. Ook kan voor de aangewezen advocaat een vervanger worden aangewezen. Deze leden willen weten of gevaar voor de veiligheid van de advocaat ook kan worden aangemerkt als een dergelijke bijzondere omstandigheid. Ik bevestig bij de beantwoording van de vraag van deze leden graag dat onder bijzondere omstandigheden in ieder geval – maar niet uitsluitend – de situatie kan worden begrepen dat een aangewezen rechtsbijstandverlener als gevolg van ziekte of vakantie tijdelijk niet in staat is om contact te hebben met de gedetineerde. In die gevallen moet het mogelijk zijn dat een kantoorgenoot de betreffende rechtsbijstandverlener voor een korte termijn tijdelijk vervangt. Dit onderdeel van de regeling is ingegeven door de omstandigheid dat bij de voorgestelde beperking van het aantal rechtsbijstandverleners, de beschikbaarheid van de rechtsbijstand voldoende moet zijn gegarandeerd. Onder bijzondere omstandigheden kan ook worden verstaan de veiligheid van de rechtsbijstandverlener. Als deze in het geding is, kan dit – met toestemming van de gedetineerde – aanleiding vormen voor vervanging van de aangewezen rechtsbijstandverlener.

De leden van de SP-fractie zien het goed dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel de nodige aandacht is besteed aan fundamentele (mensen)rechten. Deze leden lijken daaraan te ontnemen dat er grenzen zijn opgezocht en vragen nadere reflectie op de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen die zien op het contact tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener. De aandacht die in de memorie van toelichting aan de fundamentele rechten is besteed, beoogt recht te doen aan de zorgvuldigheid die ook moet worden betracht wanneer maatregelen zoals die van het wetsvoorstel onderdeel zijn, worden overwogen. Deze maatregelen houden telkens een inmenging in rechten van een gedetineerde in. Deze inmenging is ook verderstrekkend dan nu al op grond van de Penitentiaire beginselenwet mogelijk is. Ik meen dat het daarom voor de hand ligt de afwegingen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen helder inzichtelijk te maken. Ook moeten de implicaties van de voorgestelde maatregelen voor de fundamentele rechten van de gedetineerde uitputtend worden beschreven. Dit zal bijdragen aan de afweging die ook de Tweede Kamer in verband met het wetsvoorstel zal moeten maken. In reactie op de door deze leden gevraagde reflectie merk ik op dat de maatregelen die raken aan het verkeer tussen de rechtsbijstandverlener en de gedetineerde, de toets van de proportionaliteit kunnen doorstaan. Het visueel toezicht op gesprekken tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener en het toelaten van – in beginsel – ten hoogste twee rechtsbijstandverleners, zijn beperkende maatregelen die voortvloeien uit de plaatsing in de EBI of AIT. Bij de plaatsingsbeslissing wordt de noodzaak en proportionaliteit op individuele basis beoordeeld. Daarbij zal in ieder geval moeten zijn getoetst aan de plaatsingscriteria van de EBI en AIT. Wanneer een gedetineerde is geplaatst in de EBI of AIT, dan spreekt daaruit dat sprake is van een (aanzienlijk) verhoogd risico op ontvluchting, op ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie of op de voortzetting van ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. Daaruit vloeit ook een risico voort dat op de

rechtsbijstandverlener druk wordt uitgeoefend om als boodschapper naar de buitenwereld te fungeren. Dit vormt reden de kring van het aantal rechtsbijstandverleners te verkleinen en binnen de grenzen van het toelaatbare ook toezicht op het contact met die rechtsbijstandverlener te organiseren. Met dit voorgaande hoop ik in de richting van deze leden de noodzaak van deze maatregelen te hebben kunnen onderstrepen. Ik meen daarnaast dat de beperkende maatregelen ook proportioneel zijn.

De numerieke beperking van het aantal advocaten en het visueel toezicht zijn ingegeven door een veiligheidsbelang, maar de toegang van de gedetineerde tot deze advocaten wordt niet belemmerd. Zo kan als gevolg van het wetsvoorstel bijvoorbeeld niet een situatie ontstaan waarin de gedetineerde wordt gehoord door de justitiële autoriteiten zonder bijstand van zijn advocaat. Ook mag hij vertrouwelijk communiceren met zijn rechtsbijstandverlener, zowel in gesprekken als per post. Tot slot merk ik in dit verband op dat ook de keuze voor een rechtsbijstandverlener aan de gedetineerde blijft voorbehouden.

De leden van de SP-fractie verzoeken daarnaast om reflectie op de door de NOvA geuite zorg dat via het visueel toezicht kan worden ingegrepen en het contact met de rechtsbijstandverlener aan de gedetineerde wordt ontzegd. Deze leden willen bijvoorbeeld weten of uit de wet voldoende duidelijk wordt op welke zaken wordt ingegrepen. Bij de beantwoording van deze vraag stel ik graag voorop dat ook in de bestaande wettelijke regeling de toegang van een advocaat aan een gedetineerde kan worden ontzegd. Deze bevoegdheid komt de vestigingsdirecteur toe vanuit zijn algemene verantwoordelijkheid voor de orde en de veiligheid in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Daarmee is ook het wettelijk kader gegeven voor de beoordeling van gedrag dat tot een onderbreking van het onderhoud van de gedetineerde met diens rechtsbijstandverlener aanleiding kan geven. Van een dergelijke onderbreking kan bijvoorbeeld sprake zijn bij gevaarlijk gedrag van de gedetineerde. Hier moet dan worden ingegrepen om verdere escalatie te voorkomen. Daarnaast kunnen gedragingen die afwijkend ogen van het doel van het gesprek, te weten het verlenen van rechtsbijstand, aanleiding vormen om het gesprek te onderbreken. Een voorbeeld hiervan is de waarneming van een plotselinge hevige en al dan niet onderdrukte emotie bij de rechtsbijstandverlener. Dit kan de indruk doen ontstaan dat deze op dat moment onder druk wordt gezet.

De leden van de SP-fractie vragen in te gaan op de zorgen die de NOvA heeft geuit over de maatregel tot beperking van het aantal rechtsbijstandverleners. De NOvA merkt dit aan als een aanzienlijke beperking van de rechtspositie van gedetineerden. Ik deel deze opvatting niet, zo merk ik op naar aanleiding van de gevraagde reflectie op dit punt. Zoals hiervoor ook in de beantwoording van de vragen van deze leden naar voren is gebracht, meen ik dat de numerieke beperking van het aantal rechtsbijstandsverleners zich verdraagt met artikel 6, derde lid, EVRM. Aan het uitgangspunt dat de gedetineerde kan beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging (artikel 6, derde lid, onderdeel b, EVRM) en het uitgangspunt van de vrije advocaatkeuze (artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM) doet het wetsvoorstel niet af. Daarnaast is er geen beperking van de toegang van de gedetineerde tot zijn advocaat. Uitgangspunt blijft dat de rechtsbijstandverlener tot de gedetineerde onbeperkt toegang heeft. Artikel 38, zevende lid, Pbw ondergaat op dit punt geen wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel.

Van een met artikel 6 EVRM strijdige beperking van het recht op toegang tot een advocaat, is naar mijn oordeel dan ook geen sprake.

7.1 Artikel 3 EVRM – verbod op foltering of onmenselijke behandeling

7.2 Artikel 6 EVRM, artikel 3 Richtlijn 2013/48/EU en artikel 17 Grondwet – recht op een eerlijke procedure

7.3 Regimaire beperkingen in relatie tot het belang van een individuele beoordeling

De leden van de D66-fractie zien het goed dat de maatregel van het visueel toezicht op gedetineerden bij het contact met zijn advocaat en de maatregel van een maximum van twee rechtsbijstandverleners als gevolg van het wetsvoorstel gelden voor alle gedetineerden die in het EBI- of AIT-regime geplaatst zijn. Deze leden vragen in dit verband naar de totstandkoming van de plaatsingscriteria voor de AIT. Ook vragen deze leden naar de verwachting van het aantal plaatsingen van gedetineerden in de AIT. Voor de beantwoording van de eerste vraag van deze leden, veroorloof ik mij te verwijzen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 3a. Hier is ingegaan op de criteria, de totstandkoming daarvan en het verwachte aantal gedetineerden op wie de maatregelen kunnen zien. Mijn verwachting over het aantal plaatsingen in de AIT is dat het aantal hoog risico gedetineerden binnen de muren van DJI verder zal toenemen. Dit is de verwachting uit de keten. Het betreft een groep gedetineerden die in geval van een veroordeling veelal een lange gevangenisstraf uit dient te zitten. DJI houdt rekening met deze toename, maar er is geen schatting te maken hoeveel hoog risico gedetineerden de komende jaren worden opgepakt, verdeeld en geplaatst op de AIT. Momenteel zijn er vier AIT's. Vanwege de verwachte toename zal dit in ieder geval naar vijf AIT's worden uitgebreid zoals gedeeld in de voortgangsbrief over de bestrijding van georganiseerde criminaliteit van 26 mei 2023.

De leden van de D66-fractie vragen vervolgens naar alternatieven voor de generieke maatregelen en informeren naar de uitvoerbaarheid van een dergelijke regeling. Graag ga ik op deze vraag nader in. Ik stel bij die beantwoording graag voorop dat aan de invoering van regimaire maatregelen bezwaren kleven die ik ook in de richting van de leden van de VVD-en SGP-fracties heb uiteengezet in deelparagraaf 3d. Hier is vooral de keuze om de bevelsbevoegdheid een individuele beslissing te laten zijn, nader toegelicht. De kern van mijn betoog is dat de noodzaak en proportionaliteit van elke beperkende maatregel jegens de gedetineerde moet kunnen worden onderbouwd. Dit is een eis van rechtsstatelijkheid. Daarnaast moet de vormgeving eraan bijdragen dat een beslissing tot beperking van rechten ook juridisch stand kan houden zoals ik ook in de richting van de leden van de VVD- en SGP-fracties heb toegelicht. In het onderhavige wetsvoorstel is uiteindelijk gekozen voor een combinatie van zowel generieke als individueel oplegbare beperkende maatregelen voor gedetineerden binnen de EBI of AIT. Aan de keuze voor deze vormgeving ligt het volgende ten grondslag. Naarmate een voorgenomen maatregel meer specifiek is, zoals bij de maatregelen die onderdeel kunnen zijn van de voorgestelde bevelsbevoegdheid, kan met een algemene onderbouwing niet worden volstaan. Daartegenover staat dat waar de noodzakelijkheid en proportionaliteit wel vanuit een algemeen veiligheids-oogpunt kunnen worden onderbouwd én wanneer een maatregel een meer beperkte interferentie met fundamentele rechten met zich brengt, een dergelijke maatregel ook generiek kan zijn. In dat geval kan de individuele beoordeling van noodzakelijkheid en proportionaliteit van die maatregel voldoende aan bod komen bij de beslissing een gedetineerde in de EBI of AIT onder te brengen. Zoals ik in de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie tot uitdrukking heb willen laten komen, doen de voorgestelde regimaire maatregelen niet af aan de in

artikel 6 van het EVRM vervatte verdedigingsrechten. Daarnaast kunnen de maatregelen worden onderbouwd vanuit het algemene gezichtspunt dat, als gevolg van het relatieve isolement van de gedetineerde, het risico aanzienlijk is dat op rechtsbijstandverleners druk wordt uitgeoefend om voor de gedetineerde als boodschapper op te treden. Ik meen daardoor dat deze maatregelen waarnaar deze leden vragen, een regimair karakter kunnen hebben.

7.4 Artikel 8 EVRM en artikel 13 Grondwet – family life en correspondentie

De leden van de CDA-fractie zien het goed dat een bevel kan worden gegeven in het belang van de openbare orde en veiligheid buiten de inrichting en geven hiervan voorbeelden. Deze leden willen weten of en zo ja, in welke mate, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) wordt betrokken bij het geven van een bevel door de Minister. De NCTV is niet betrokken bij het geven van dit bevel, zo beantwoord ik de vraag van deze leden. Het is het GRIP dat in de voorbereiding van een bevel de cruciale rol heeft bij het verzamelen van informatie voor de Minister. De wet schrijft niet voor dat de informatie die aanleiding geeft tot het nemen van maatregelen afkomstig is van het GRIP. Dus ook wanneer de Minister andere beschikbare informatie bereikt, bijvoorbeeld vanuit de NCTV, waaraan aanwijzingen kunnen worden ontleend dat communicatiemiddelen door de gedetineerde worden misbruikt of dat vanuit zijn criminele netwerk een concrete en actuele gevaarzetting uitgaat, kan dit reden zijn de bevelsbevoegdheid toe te passen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de belangen van minderjarige kinderen worden meegewogen bij de beperkende maatregelen. Het belang van het kind vormt een primaire overweging waar het aankomt op de weging van maatregelen die ook het kind raken. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is de beperking van de mogelijkheden de ouder te bezoeken. De bezoekenregeling voor kinderen is evenwel ruimer dan de bezoekenregeling voor volwassenen. Ook bij het verlenen van een bevel kan met de belangen van het kind rekening worden gehouden. Het wetsvoorstel staat daaraan niet in de weg. Het belang van het kind kan echter, na afweging, ondergeschikt zijn aan de noodzaak te voorkomen dat er ongeoorloofd berichten worden uitgewisseld. Mochten daarvoor aanwijzingen bestaan, dan zal ook de toegang van de minderjarige tot de gedetineerde ouder kunnen worden beperkt.

7.5 De bevelsbevoegdheid en het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Handvest)

7.6 Het resocialisatiebeginsel, het beginsel van minimale beperkingen en artikel 15, vierde lid van de Grondwet

8. Evaluatie

9. Administratieve en financiële consequenties

De leden van de VVD- en SGP-fracties vragen hoeveel bezwaar- en beroepszaken per jaar als gevolg van het wetsvoorstel worden verwacht bij de RSJ. Ook willen deze leden weten of is overwogen griffierechten te heffen bij de beroepszaken die als gevolg van het wetsvoorstel zullen worden gevoerd. Deze leden vragen ook een beschouwing over daaraan verbonden voor- en nadelen. Bij de beantwoording stel ik graag voorop dat het aantal bezwaar- en beroepszaken uiteraard afhankelijk zal zijn van het gebruik dat in de praktijk van de bevelsbevoegdheid zal worden gemaakt. Omdat daarvan op voorhand slechts een schatting kan worden

gemaakt, is voorzien in een ex post-effectevaluatie, waarbij gebruik gemaakt zal worden van zowel kwalitatieve als kwantitatieve data. Voornamelijk wordt uitgegaan van een aantal van 350 beroepszaken op jaarbasis.

Over de invoering van een stelsel van griffierecht heb ik uw Kamer op 5 juli 2022 geïnformeerd naar aanleiding van het WODC-onderzoek «Griffierecht bij beklag in detentie».¹⁰ Aanleiding voor dit onderzoek was onder meer een aanbeveling van de RSJ om door gebruikmaking van een pilot ervaring op te doen met een intern en informeel klachtensysteem en met het heffen van griffierecht (€ 1,50). Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft het WODC-onderzoek gedaan naar het heffen van griffierechten. In het rapport worden diverse voor- en nadelen genoemd voor de invoering van griffierecht. Als voordeel komt naar voren dat griffierecht (snel) leidt tot een afname van het aantal klachten. De onderzoekers benoemen daarnaast diverse nadelen van griffierecht. Het griffierecht heeft effect op alle gedetineerden en niet alleen op de gedetineerden die misbruik maken van het recht. Een griffierecht zal gedetineerden die weinig geld tot hun beschikking hebben harder raken. Griffierecht wordt volgens geïnterviewden gezien als symptoombestrijding die de oorzaken van het aantal klachten niet wegneemt. Ook wordt benoemd dat frustraties van gedetineerden onopgelost blijven waardoor agressie kan toenemen. Verder is de uitvoerbaarheid van het griffierecht een aandachtspunt. Met het oog op de rechtsbescherming van gedetineerden bestaan er zwaarwegende argumenten om griffierecht niet bij wet in den brede in te voeren. Ik zie geen reden om daar bij dit wetsvoorstel van af te wijken.

De leden van de CDA-fractie zien het goed dat het wetsvoorstel voor de DJI zal leiden tot extra werkzaamheden en verhoogde personeelskosten. Deze leden vragen of naar Italiaans voorbeeld is overwogen een speciale eenheid in het leven te roepen voor de bewaking van gedetineerden die het onderwerp zijn van dit wetsvoorstel. Deze vraag beantwoord ik ontkennend. Het is juist dat de 41bis-afdelingen in Italië worden beheerd door een mobiele eenheid van de penitentiaire politie, de «Gruppo Operativo Mobile» (hierna: GOM). De GOM heeft in zijn werkzaamheden – in de woorden van de onderzoekers – een «politie-inslag». Die inslag past bij een benadering van de detentie in het 41-bis regime waarin controle centraal staat en minimaal contact bestaat tussen de bewaarders met de gedetineerden. Het personeel rouleert daarbij elke zes à acht maanden naar een andere inrichting. Het WODC-onderzoek naar het 41bis-regime wijst uit dat een dergelijke organisatie in de Nederlandse context lastig is voor te stellen. De werkzaamheden hebben een benadering die niet past bij de benadering van humane bejegening en relationele veiligheid zoals in Nederland volgens de onderzoekers gebruikelijk is. Daarnaast is reguliere roulatie van personeel in Nederland, alleen al vanwege de beperkte schaal, niet goed mogelijk.

Ook de leden van de SP-fractie hebben geconstateerd dat op een aantal vlakken sprake zal zijn van een toename van de kosten. Deze leden spreken hierover zorgen uit en vragen of de financiële consequenties voldoende ondervangen zijn. In het bijzonder vragen deze leden om nader inzicht in de kosten voor het beroep op de middelen voor rechtsbijstand. Over deze kosten is bij benadering het volgende te zeggen. De advocatuur zal op grond van de maatregelen in dit wetsvoorstel met name een stijging in kosten zien op het vlak van reiskosten en reistijdverlet. Dit is een gevolg van de voorgenomen invoering van locatie-gebonden bellen als onderdeel van de bevelsbevoegdheid. Hoe vaak het locatie-gebonden

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 24 587, nr. 853.

bellen voor de rechtsbijstandverlener onderdeel zal uitmaken van een door de Minister gegeven bevel, is op voorhand niet in te schatten. Voor deze mogelijk aanvullende kosten is dekking gevonden in de middelen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het overgebleven deel wordt opgevangen uit de regeerakkoordmiddelen die binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid beschikbaar zijn gesteld voor het tegengaan van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (VCHD) en voor preventie-activiteiten. In 2025 zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling voor de advocatuur plaatsvinden. Deze kan aanleiding geven tot bijstelling. De evaluatie geeft naar verwachting ook het door deze leden gevraagde inzicht.

De leden van de SP-fractie vragen wat de situatie zal zijn indien de kosten uiteindelijk hoger blijken dan verwacht. Deze leden vragen een garantie dat deze kosten dan niet terecht zullen komen bij de sociaal advocaten. Dat laatste kan ik bevestigen. De kosten voor extra rechtsbijstand als gevolg van onderhavig wetsvoorstel zullen niet ten laste komen van sociaal advocaten. De advocatuur zal, zoals hiervoor aangegeven, op grond van de maatregelen in dit wetsvoorstel met name een stijging in kosten zien op het vlak van reiskosten en reistijdverlet door de invoering van locatie-gebonden bellen. Voor zover de advocaat werkt op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de reiskosten- en reistijdverletvergoedingen op grond van de Wet op de rechtsbijstand toepasselijk.

10. De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de VVD- en SGP-fracties zien het goed dat in navolging van het advies van onder meer het College van Procureurs-Generaal ervoor is gekozen niet langer naar artikel 8:29 Algemene wet bestuursrecht te verwijzen, maar de regeling in de Pbw over te nemen. Het verheugt mij dat deze leden als voordeel van deze keuze herkennen dat de regeling hiermee aan toegankelijkheid wint. Ook zien de leden het goed dat de regeling beoogt te voorkomen dat gevoeligheid van informatie en operationele belangen bij geheimhouding in de weg staan aan de bereidheid informatie te verstrekken. Deze leden vragen of de regering het streven deelt om zoveel mogelijk persoonsgegevens of andere gegevens die te herleiden zijn naar personen niet te verstrekken aan de gedetineerde, tenzij deze gegevens voor de RSJ te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn. Ook willen deze leden weten of persoonsgegevens van politiemedewerkers, slachtoffers en medewerkers bij de DJI zoveel mogelijk uit processtukken worden weggelaten, zoals volgens deze leden ook is beoogd met het wetsvoorstel tot uitbreiding van slachtofferrechten (Kamerstukken 35 349). Ik kan in de richting van deze leden bevestigen dat dit in het wetsvoorstel het streven is. Het vertrouwelijk karakter van de informatie en het operationele belang bij geheimhouding, kunnen noodzakelijke beperkingen stellen aan de mogelijkheden van derden, in het bijzonder de gedetineerde zelf, om van die informatie kennis te nemen. In alle gevallen geldt dat de Minister voor de uitoefening van zijn bevoegdheid tot het verlenen van een bevel tot verdergaande vrijheidsbeperking, moet kunnen rekenen op de bereidheid van politie, openbaar ministerie en inlichtingendiensten om noodzakelijke informatie met de Minister te delen. Operationele doelen mogen daarbij vanzelfsprekend niet in gevaar komen. Risico hierop kan worden vermeden door strikte geheimhouding en door informatie, ook in het geval van beroep op het bevel van de Minister, bij RSJ af te schermen. Hiervoor in paragraaf 3b gaf ik ter beantwoording van vragen van de leden van de CDA-fractie als voorbeeld een situatie waarin bepaalde informatie tot een enkele bron uit de omgeving van de gedetineerde te herleiden is. In een dergelijk geval is het noodzakelijk de gedetineerde daarvan in het ongewisse te laten.

De leden van de SP-fractie vragen een reflectie op de korte consultatietermijn die in de richting van de adviesorganen is gesteld. Ik stel bij mijn beantwoording graag voorop dat ik de adviesorganen bijzonder erkentelijk ben dat zij mij binnen de korte termijn van advies hebben willen voorzien. De bijzondere urgentie, die blijkt uit de adviezen ook door de adviesorganen is gevoeld, vormde de enige aanleiding om van de gebruikelijke termijnen af te wijken. De door de regering gevoelde urgentie bestaat onverminderd zoals ook mag blijken uit de brief van de Minister-President van 18 september jl. met het verzoek onder meer het onderhavige wetsvoorstel met de grootste voortvarendheid te behandelen.¹¹ Ik spreek de hoop uit dat deze beantwoording in deze nota naar aanleiding van het verslag daaraan een bijdrage kan leveren.

II Artikelsgewijs deel

Artikel I

De leden van de VVD- en SGP-fracties vragen waarom ervoor is gekozen om de AIT te beschrijven als afdeling voor bijzondere opvang als bedoeld in artikel 14 Pbw in plaats van deze tijdelijk onder te brengen in de structuur van artikel 13 Pbw. Ik licht bij de beantwoording graag toe dat op grond van artikel 14 Pbw inrichtingen of afdelingen kunnen worden bestemd voor de onderbrenging van gedetineerden die een bijzondere opvang behoeven. Dit kan verband houden met leeftijd, persoonlijkheid, gezondheidstoestand, de noodzaak van geneeskundige behandeling en het delict waarvoor ze zijn gedetineerd. De noodzaak intensief op contacten met de buitenwereld toe te zien, heeft aanleiding gegeven de afdelingen voor intensief toezicht wettelijk vorm te geven als afdelingen voor bijzondere opvang. Artikel 13 Pbw daarentegen ziet op het onderscheiden van inrichtingen of naar de mate van beveiliging. De beperking van de contactmogelijkheden en het intensieve toezicht daarop hoeft niet per definitie een verhoging van het (fysieke) beveiligingsniveau tot gevolg te hebben. Om die reden is ervoor gekozen de beperkende maatregelen niet te verbinden aan beveiligingsniveaus in de zin van artikel 13 Pbw. Ik meen uit de vraagstelling van deze leden op te kunnen maken dat er mogelijk zorgen bestaan over de mate van beveiliging. Daarvoor bestaat geen grond. De AIT's zijn uitgebreid beveiligde inrichtingen als bedoeld in artikel 13 Pbw.

Onderdelen A en B

Onderdelen C en K

Onderdeel D

Onderdeel E

De leden van de VVD- en SGP-fracties vragen naar de regeling van het locatie-gebonden bellen. Zij willen weten of het locatie-gebonden bellen het uitgangspunt wordt voor alle telefoongesprekken die gedetineerden op een AIT en in de EBI voeren. Dit is het geval, zo beantwoord ik de vraag van deze leden. Het locatie-gebonden bellen geldt voor alle gedetineerden die geplaatst zijn op de AIT of EBI. In die gevallen gelden voor telefoongesprekken vanuit het buitenland dezelfde voorwaarden als telefoongesprekken uit het binnenland. Dat betekent dan ook dat het uitgangspunt voor telefoongesprekken die worden gevoerd uit het buitenland is dat deze plaatsvinden op een door mij aangewezen locatie. De wijze waarop ik hieraan uitvoering zal geven, zal nader worden uitgewerkt in een

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 372, nr. 5.

ministeriële regeling. Daarin wordt als voorwaarde voor het toestaan van gesprekken gesteld dat de veiligheid afdoende moet kunnen worden gewaarborgd. Een voorbeeld is hiervan inderdaad de situatie die deze leden aanhalen en waarin een Nederlandse ambassade wordt aangegeven als locatie of de situatie waarin een beveiligingsbedrijf wordt ingeschakeld om het locatie-gebonden bellen te ondersteunen.

Onderdeel F, I en J

Onderdeel G

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de toetsing tot verlenging van het bevel van gelijke zwaarte is als bij de toetsing tot oplegging ervan. Hierop kan bevestigend worden geantwoord. De duur van het bevel is beperkt in tijd: het kan maximaal drie of twaalf maanden duren, afhankelijk van de opgelegde beperkingen. Verlenging van deze termijn vereist een nieuwe, onderbouwde beslissing van de Minister, waarbij opnieuw aan alle gronden voor oplegging van een dergelijk bevel moet worden getoetst. Eenzelfde zware toetsing als bij de oplegging vindt dus plaats bij eventuele verlenging van het bevel.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind