

Vergaderjaar 2015–2016

**33 844**

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

**Nr. 6**

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

Ontvangen 18 november 2015

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Het verheugt mij dat de leden van verschillende fracties hebben aangegeven positief te staan tegenover het wetsvoorstel. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om op de in het verslag gemaakte opmerkingen te reageren en de gestelde vragen te beantwoorden. Voordat ik daartoe overga, merk ik op dat de beantwoording van het verslag van Uw Kamer langer heeft geduurd dan aanvankelijk was voorzien. Dit houdt mede verband met het feit dat ik aanleiding heb gezien ook de wijzigingen van de detentiefasering mee te nemen in dit wetsvoorstel. Daarmee wordt voldaan aan de toezegging gedaan door de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om deze wijzigingen middels een nota van wijziging in dit wetsvoorstel onder te brengen. Ik verwijs naar de brief van 21 november 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 24 587, nr. 608, blz. 7 e.v.) en het Algemeen Overleg (AO) Gevangeniswezen op 22 januari 2015, waarin deze brief aan de orde is gekomen. Deze nota van wijziging is met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden aan Uw Kamer.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateerden dat de wijzigingen vooral zien op verbeteringen. Deze leden gaven aan veel waarde te hechten aan een zinvolle invulling van detentie; het verrichten van arbeid met het oog op het verdienen van privileges en het vergroten van resocialisatie vormt daarbij voor hen een belangrijk speerpunt. Graag verwijs ik deze leden ten aanzien van dit punt naar de met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden nota van wijziging, waarin een wijziging van de bepaling over arbeid in deze lijn wordt voorgesteld. De door deze leden gestelde vragen over het wetsvoorstel beantwoord ik hieronder graag.

De leden van de PvdA-fractie hadden eveneens met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hadden nog enkele vragen over dit wetsvoorstel, die ik hieronder graag beantwoord.

De leden van de SP-fractie gaven aan kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Deze leden wezen op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin opmerkingen zijn gemaakt over een wijziging van artikel 13 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). In het nader rapport is opgenomen dat dit onderdeel uit het wetsvoorstel is gehaald en in een nota van wijziging is ondergebracht. De wijziging van artikel 13 Sr, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, is vervolgens in consultatie gegeven. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de uitgebrachte adviezen van de adviesorganen, heb ik ervan afgezien de wijziging van artikel 13 Sr op te nemen in de meegezonden nota van wijziging, omdat onderbrenging in dit wetsvoorstel bij nader inzien minder voor de hand ligt.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Het verheugt mij dat deze leden de voorstellen om de beklag- en beroepsmogelijkheden aangaande het vervoer te verduidelijken, ondersteunen.

Deze leden stelden diverse vragen over de voorgenomen wijziging van artikel 13 Sr. In antwoord daarop, merk ik op dat ik er, zoals hierboven reeds aangegeven, bij nader inzien van afgezien heb deze wijziging in de nota van wijziging onder te brengen.

De leden van de ChristenUnie-fractie gaven aan kennis te hebben genomen van dit wetsvoorstel. De door hen in het verslag gestelde vragen over de experimenteerbepaling, het vervoer en het fouilleren van de ingeslotene ten behoeve van het vervoer, beantwoord ik hieronder in deze nota graag.

In de met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden nota van wijziging, zo luidt mijn reactie op de vraag van deze leden daarnaar, is – zoals hierboven reeds aan de orde kwam – de wijziging van artikel 13 Sr niet opgenomen.

## **2. Vervoer**

Het doet mij genoegen dat de leden van de VVD-fractie met mij hechten aan de rechtsbescherming van gedetineerden. In antwoord op hun vraag of de voorgestelde wijziging zal leiden tot een betere afhandeling van klachten, merk ik het volgende op. In de huidige situatie moeten klachten van gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven (hierna: justitiabelen) over beslissingen over het onderzoek aan lichaam en kleding en de toepassing van geweldsmiddelen genomen tijdens het vervoer door medewerkers van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: DV&O), overeenkomstig de jurisprudentie van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna: RSJ), niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit is slechts anders «onder omstandigheden», waarbij een van de relevante omstandigheden lijkt te zijn dat ook de directeur van de inrichting in verzuim is geweest; zie de uitspraak van de RSJ van 4 mei 2012, zaaknr. 11/4345/GA. Voorgaande betekent dat de klacht in de huidige situatie in voorkomende gevallen niet inhoudelijk wordt behandeld. Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling zullen klachten over voornoemde beslissingen genomen door medewerkers van de DV&O in het vervolg wel inhoudelijk behandeld kunnen worden. Daarmee wordt de rechtsbescherming van justitiabelen versterkt.

De voorgestelde klachtprocedure leidt tot een nieuwe taak voor de commissie van toezicht voor het vervoer bij de DV&O en in zoverre is er

sprake van een toename van administratieve lasten, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden. Anderzijds leidt de wijziging naar verwachting tot een vermindering van administratieve lasten voor de commissies van toezicht bij de inrichtingen, omdat zij de (niet-ontvankelijke) klachten over beslissingen tijdens het vervoer door de DV&O niet meer zullen hoeven af te handelen en geen toezicht meer op het vervoer door de DV&O hoeven uit te oefenen.

Deze leden vroegen verder, althans zo begrijp ik hun vraag, waarom bij het opstellen van de Penitentiaire beginselenwet er niet voor is gekozen om de bevoegdheden ten aanzien van het vervoer bij de Minister van Veiligheid en Justitie te beleggen en waarom de ontstane lacune in de rechtsbescherming nu pas gerepareerd wordt. In de Penitentiaire beginselenwet, zo beantwoord ik deze vraag, is bij de invoering gekozen voor een systeem waarbij de bevoegdheden op één plaats zijn belegd, namelijk bij de directeur van de inrichting. De directeur kan ambtenaren en medewerkers die al dan niet aan de inrichting zijn verbonden, machtigen om namens hem bevoegdheden uit te oefenen. De directeur blijft in dergelijke gevallen verantwoordelijk voor de uitoefening daarvan en is aanspreekpunt in eventuele beklag- en beroepsprocedures. Klachten over de handelwijze van medewerkers van de vervoersdienst konden dus worden gedaan bij de beklagcommissie verbonden aan de inrichting, omdat de beslissingen van deze medewerkers golden als een beslissing van de directeur. Vgl. Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, p. 22–23. Sinds 2006 heeft de RSJ evenwel in verschillende uitspraken geoordeeld dat beslissingen genomen door medewerkers van DV&O niet gelden als door of namens de directeur van de inrichting genomen beslissingen. Dit heeft tot gevolg gehad dat betrokkenen tegen deze beslissingen geen beklag of beroep konden instellen. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de RSJ van 22 mei 2006, zaaknr. 06/371/GA. Deze jurisprudentie is, zoals hierboven al aan de orde kwam, later genuanceerd in die zin dat het handelen van een medewerker van DV&O «onder omstandigheden» kan worden aangemerkt als een door of namens de directeur genomen beslissing. Een van de relevante omstandigheden lijkt te zijn dat ook de directeur van de inrichting in verzuim is geweest; zie de uitspraak van de RSJ van 4 mei 2012, zaaknr. 11/4345/GA. Naar aanleiding van deze jurisprudentielijn en de lacune die daardoor in de rechtsbescherming van de gedetineerden was gevallen, hebben de toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing (thans: de Inspectie Veiligheid en Justitie) en de RSJ adviezen over het vervoer van justitiabelen uitgebracht<sup>1</sup>. Deze adviezen hebben belangrijke aanknopingspunten gegeven voor dit wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan is, in lijn met die adviezen en in overleg met het veld, de keuze gemaakt om de bevoegdheden ten aanzien van het vervoer met dit wetsvoorstel in de toekomst bij de Minister van Veiligheid en Justitie (in de praktijk: de DV&O) te beleggen. Deze keuze wordt ingegeven door het feit dat beslissingen omtrent de toepassing daarvan veelal in een concrete situatie tijdens het vervoer door medewerkers van DV&O moeten worden genomen. Hoewel vooraf (op grond van voorkennis over de justitiabele) bijvoorbeeld wel een aantal beveiligingsmaatregelen kunnen worden voorzien, vinden eventuele incidenten toch vooral tijdens het vervoer plaats. De medewerkers van de DV&O zullen op dat moment moeten beslissen en handelen. Omdat de medewerkers van de DV&O niet in een hiërarchische gezagsverhouding staan ten opzichte van de directeur van de inrichting is het voor deze laatste bovendien niet altijd eenvoudig om maatregelen te nemen wanneer hij meent dat bevoegdheden incidenteel of structureel niet juist worden uitgeoefend. Hij moet daarvoor in contact treden met de directeur van de DV&O. Eenvou-

<sup>1</sup> Inspectie voor de Sanctie toepassing, Gedetineerdenvervoer, onderzoek van juni 2010; Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Het vervoer van ingesloten en hun goederen, advies van 25 juni 2012.

diger en eenduidiger is het daarom om de bevoegdheden – via de Minister van Veiligheid en Justitie – bij de DV&O zelf te beleggen.

Het verheugt mij dat de leden van de SP-fractie de mening delen dat bestaande onduidelijkheden over de bevoegdheden en beklag- en beroepsmogelijkheden aangaande het vervoer moeten worden weggenomen. Ik bevestig deze leden dat er twee procedures blijven bestaan. Bij vervoer uitgevoerd door DV&O kan tegen beslissingen worden opgekomen bij de beklagcommissie voor het vervoer van DV&O, bij vervoer uitgevoerd door de inrichting bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht bij de inrichting. Deze procedures zijn, zo beantwoord ik de vraag van deze leden, gelijk, waardoor er geen inhoudelijk verschil in rechtsbescherming bestaat. Doordat in beide procedures tegen de beslissing van de beklagcommissie beroep kan worden ingesteld bij de RSJ, kan de rechtsgelijkheid tussen beide procedures verder worden gewaarborgd.

Voor het antwoord op hun vraag waarom er niet voor is gekozen in alle gevallen – dus ook wanneer het vervoer wordt uitgevoerd door de DV&O – de rechtsbescherming bij de directeur van de inrichting te beleggen, veroorloof ik mij deze leden te verwijzen naar het antwoord dat ik hierboven heb gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom niet al bij de invoering van de Penitentiaire beginselenwet ervoor was gekozen om de bevoegdheden betreffende het vervoer bij de Minister van Veiligheid en Justitie te beleggen. In dat antwoord heb ik aangegeven waarom in dit wetsvoorstel is gekozen voor het beleggen van bevoegdheden bij de Minister van Veiligheid en Justitie en niet – zoals bij de invoering van de Penitentiaire beginselenwet – bij de directeur van de inrichting.

Een belangrijke aanbeveling van de RSJ in het eerdergenoemde advies over het vervoer, zo luidt mijn reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie daarnaar, is om de regelingen uit verschillende circulaire's op te nemen in een ministeriële regeling. De Regeling vervoer van justitiabelen (Stcrt. 2014, nr. 20678) vormt een uitwerking van deze aanbeveling. In die regeling zijn, in overeenstemming met het advies van de RSJ, bepalingen opgenomen over de verstrekking van eten, drinken en medicijnen aan de justitiabele, het gescheiden vervoeren van mannen en vrouwen en jeugdigen en het vervoer van goederen. Met de RSJ is contact geweest over de ministeriële regeling en het al eerder genoemde door de Raad uitgebrachte advies over het vervoer. Er was afgesproken dat er niet (opnieuw) advies over de opgestelde regeling werd gevraagd. Met betrekking tot de casus over Milan, waarnaar deze leden verwijzen, merk ik op dat daarin sprake was van uitzonderlijke omstandigheden, in die zin dat er sprake was van een weeralarm vanwege hevige sneeuwval en gladheid. De casus kan derhalve, zo heeft ook de Kinderombudsman destijds onderkend, niet als exemplarisch worden aangemerkt. Overigens ging het in die zaak om het vervoer in het kader van de jeugdzorg. Het vervoer van justitiabelen wordt uitgevoerd conform de bestaande wet- en regelgeving en nadere uitvoeringsafspraken met opdrachtgevers. Lange ritten zullen in de praktijk niet vaak voorkomen. Zij kunnen evenwel niet geheel worden uitgesloten in verband met plaatsingsbeleid, verkeersdrukte of andere onvoorziene (externe) omstandigheden. Verder zijn, zoals hierboven aan de orde kwam, in de Regeling vervoer van justitiabelen regels gesteld over eten en drinken tijdens het vervoer. Deze bepalingen houden in dat indien te voorzien is dat de betrokkene tijdens het transport een maaltijd moet gebruiken, de directeur respectievelijk het hoofd van de inrichting deze maaltijd en drinken meegeeft aan de vervoerder. De vervoerder voorziet de betrokkene op het geëigende moment van zijn maaltijd en drinken. In aanvulling daarop voorziet dit wetsvoorstel erin dat de commissie van toezicht voor het vervoer bij de DV&O van een

wettelijke basis wordt voorzien en wettelijke taken krijgt, waaronder het toezicht houden op het vervoer en, naast het behandelen van klachten, ook het kennis nemen van grieven over niet beklagwaardige beslissingen of gedragingen. Bij incidenten kan de ingeslotene zich derhalve tot de commissie van toezicht wenden, die – ook bij niet-beklagwaardige beslissingen – kan bemiddelen ten behoeve van een oplossing en (verdere) aanbevelingen kan doen om incidenten in de toekomst te voorkomen. De commissie van toezicht zal ook jaarlijks aan mij rapporteren.

De leden van de ChristenUnie vroegen naar de mogelijkheden tot het fouilleren van justitiabelen die worden vervoerd. In reactie op hun vraag, wil ik graag vooropstellen dat het ook onder de huidige wetgeving mogelijk is de justitiabele meerdere keren aan lichaam en kleding te onderzoeken. Dit kan evenwel alleen wanneer daartoe een noodzaak bestaat. Dit wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging. Wel maakt dit wetsvoorstel het mogelijk beklag en beroep in te stellen tegen het aanwenden van deze bevoegdheden door medewerkers van de DV&O. In theorie is het – ook onder de huidige wetgeving – mogelijk dat een justitiabele twee keer aan zijn lichaam en kleding wordt onderzocht voorafgaande aan het vervoer: een keer door medewerkers van de inrichting en een keer door medewerkers van de DV&O. De mogelijkheden tot het toepassen van deze bevoegdheid worden evenwel beperkt doordat aanwending slechts mogelijk is voor zover dit noodzakelijk is en er dient (dus) voldaan te zijn aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Staand beleid is dan ook dat de justitiabele voorafgaande aan het vervoer in beginsel enkel door medewerkers van de inrichting wordt onderzocht aan zijn lichaam en kleding. Hij hoeft dan niet nogmaals door degene die het vervoer uitvoert te worden gefouilleerd, tenzij daartoe een concrete aanleiding bestaat. Het kan immers in voorkomende gevallen noodzakelijk zijn dat betrokkene meerdere malen tijdens het vervoer of zowel voorafgaande aan het vervoer als bij aankomst bij de ontvangende inrichting wordt gefouilleerd, bijvoorbeeld omdat hij tijdens het vervoer in aanraking is gekomen met anderen. Verder is het van belang medewerkers van de DV&O een bevoegdheid tot onderzoek aan het lichaam en kleding te geven in verband met extramuraal verblijf. Na afloop van het extramuraal verblijf is het van belang dat de betrokkene onderzocht kan worden aan zijn lichaam en kleding alvorens hij terug vervoerd wordt naar de inrichting. De bevoegdheid is van belang om de veiligheid van zowel medewerkers van de DV&O en de inrichtingen als andere personen die worden vervoerd, in de inrichting verblijven of verblijven op andere plaatsen (zoals de rechtbank) waarnaar de betrokkene wordt vervoerd, te garanderen.

Deze leden vroegen verder hoe wordt geborgd dat het advies van de directeur van de inrichting over de wijze van vervoer aan de DV&O zwaarwegend is, en of er een schriftelijk verslag wordt gemaakt als wordt afgeweken van het advies.

De directeur van de inrichting, zo luidt mijn antwoord op deze vraag, kan de medewerkers van de DV&O van een goed advies voorzien over de toe te passen beveiligingsmaatregelen (vrijheidsbeperkende middelen): de directeur kent de betrokkene en is op de hoogte van bijzonderheden. Uitgangspunt is dat het vervoer zo veel mogelijk overeenkomstig de aanvraag van de directeur wordt uitgevoerd. De afdeling risicoadvies van de DV&O bekijkt, in afstemming met de inrichting, welke beveiligingsmaatregelen getroffen dienen te worden. Afwijking van het advies van de directeur van de inrichting is slechts aan de orde wanneer, op basis van concrete informatie waarover de DV&O beschikt, geoordeeld wordt dat dat noodzakelijk is of in acute situaties waarbij tijdens het vervoer beslist moet worden over de te treffen maatregelen. Indien in afwijking van de aanvraag vrijheidsbeperkende maatregelen worden aangewend, wordt

daarover gerapporteerd middels een melding gebruik vrijheidsbeperkende middelen. Van de toepassing van geweld(smiddelen) wordt daarnaast een melding bijzondere voorvallen gedaan en moet bovendien altijd een schriftelijk verslag worden opgemaakt op grond van de artikelen 35, derde lid, Pbw, 30, derde lid, Bvt en 40, derde lid, Bjj. In deze beschreven werkwijze, waarbij verantwoording moet worden afgelegd wanneer er in afwijking van de vervoersaanvraag wordt gehandeld, is gewaarborgd dat aan het advies van de directeur van de inrichting een bijzonder gewicht toekomt.

### 3. Medisch klachtrecht

De leden van de VVD-fractie vroegen of de betrokkenen tot op heden voldoende bekend waren met de medische klachtprocedure en of de voorgestelde wijziging zal leiden tot een nieuwe stroom van beroepschriften.

Op dit moment, zo luidt mijn reactie op deze vraag, worden justitiabelen al door de medische dienst geïnformeerd over de mogelijkheden tot het indienen van een klacht. Daarnaast is informatie daarover opgenomen in de huisregels, die aan alle justitiabelen worden verstrekt. Ook liggen er klachtformulieren op de afdelingen. Ik verwacht dan ook niet dat het aantal klachten als gevolg van deze wetswijziging zal toenemen. Bij de vergroting van de kenbaarheid van de regeling is dan ook vooral gedacht aan de vindbaarheid voor gedetineerden en andere actoren die de (volledige) tekst van de regeling zouden willen raadplegen.

Ik dank de leden van de SP-fractie voor de door hen uitgesproken steun voor het voorstel om het beroep tegen medisch handelen te regelen op het niveau van de wet in formele zin. Deze leden vroegen er aandacht voor dat een klacht een voortvarende behandeling vergt en vroegen of de nadruk op voorbereiding en bemiddeling – die zij overigens goed begrijpen, zo gaven zij aan – geen vertraging oplevert voor de behandeling van het beroep. Mijn reactie op deze vraag luidt dat het inderdaad zo is dat in gevallen waarin er uiteindelijk toch beroep wordt ingesteld, de voorbereiding en de bemiddeling tot gevolg hebben dat het beroepschrift enkele dagen later wordt ingediend dan wanneer van de voorbereiding en de bemiddeling was afgezien. Daar staat tegenover dat door de (voor)bemiddeling ook juist wordt tegemoetgekomen aan de wens om een efficiënte procedure waarbij een snelle reactie op een klacht van een gedetineerde of jeugdige kan worden gegeven, doordat via een laagdrempelige procedure klachten van gedetineerden en jeugdigen op snelle en informele wijze tot een oplossing kunnen worden gebracht. Sinds de invoering van de voorbereiding is het aantal klachten dat bij de Medisch Adviseur is ingediend scherp gedaald (van meer dan 900 klachten in 2010 tot tussen de 200 en 300 klachten in 2013)<sup>2</sup>. De mediane afhandeldingsduur (de duur waarbinnen de meeste klachten afgehandeld zijn) vanaf de binnenkomst bij de Medisch Adviseur tot aan het uitbrengen van het bemiddelingsadvies is bovendien sinds de invoering van de voorbereiding juist bekort (van 42 dagen in 2010 tot 18,5 dagen in 2013 en 12 dagen in 2014<sup>3</sup>).

Mijn reactie op de opmerking van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat het beschikbaar zijn van rechtshulp problematisch is, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, luidt dat de klager in een medische beroepsprocedure recht heeft op bijstand door een rechtsbijstandverlener of andere vertrouwenspersoon; zie het voorge-

<sup>2</sup> Zie M. Westra en N. Roelvelde-Kuijper, «Medische klachten van gedetineerden», *Sancties* 2014/30, blz. 225–226.

<sup>3</sup> Zie M. Westra en N. Roelvelde-Kuijper, «Medische klachten van gedetineerden», *Sancties* 2014/30, blz. 226 en het jaarverslag klachtbemiddeling 2014 van de Medisch Adviseur.

stelde artikel 71e, zevende lid, jo. artikel 65, eerste lid, Pbw. Ik zie geen aanleiding, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, om zelf bepaalde vertrouwenspersonen aan te wijzen die de klager moeten begeleiden bij klachtprocedures. Naast het reeds genoemde recht op bijstand, zijn er diverse voorzieningen getroffen om te waarborgen dat de betrokkene zijn klachtrecht kan uitoefenen. Een voorbeeld is de voorziening dat indien betrokkene een klacht over een beslissing van de directeur bij het hoofd zorg indient, het hoofd zorg het klaagschrift doorstuurt naar de commissie van toezicht, die bevoegd is om over die klacht te oordelen. Daarmee is voorzien in een adequate en effectieve regeling om te voorkomen dat de gedetineerde de «verkeerde» procedure start. Zoals hierboven in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie al aan de orde kwam, worden gedetineerden en jeugdigen actief geïnformeerd over de klachtregelingen, zijn er klachtformulieren op de afdelingen aanwezig, en is ook overigens sprake van een laagdrempelige procedure.

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

##### *4.1 Aanwijzen plaatsvervangend-directeur*

De leden van de SP-fractie vroegen of er een maximum is bepaald voor het aantal plaatsvervangers dat kan worden aangewezen en hoe voorkomen wordt dat een plaatsvervanger in een te directe relatie tot de gedetineerde staat.

Er is, zo beantwoord ik deze vragen, geen algemeen maximum bepaald voor het aantal plaatsvervangers dat per inrichting kan worden aangewezen. Dit houdt er mede mee verband dat niet alle inrichtingen van dezelfde grootte zijn en dezelfde doelgroepen huisvesten. Benoeming van plaatsvervangers kan evenwel slechts plaatsvinden bij aanwijzingsbesluit van de Minister van Veiligheid en Justitie. Er zullen niet meer plaatsvervangers worden benoemd dan noodzakelijk is. Daarvoor zal ook gekeken worden naar het organisatie- en functierapport van de inrichting. Er zullen enkel personen worden aangesteld die voldoende gekwalificeerd zijn, voldoende kennis hebben van relevante wet- en regelgeving en die op voldoende afstand staan tot de gedetineerden. Ik meen dat een afdelingshoofd, zo beantwoord ik de vraag van deze leden daarnaar, aan deze criteria voldoet. Dat is ook de afweging geweest bij de invoering van een nieuw vijfde lid in artikel 4 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen per 1 juli 2011. Dat artikellid geeft de mogelijkheid bepaalde bevoegdheden aan het afdelingshoofd te mandateren die tot op dat moment waren voorbehouden aan de directeur. Het afdelingshoofd heeft een aansturende functie richting ander personeel en is verantwoordelijk voor het klimaat op de leefafdeling(en). De beslissingsbevoegdheid wordt dan ook ingebed in de bredere verantwoordelijkheid die deze functionaris draagt voor het functioneren van de afdeling(en). Bovendien is het afdelingshoofd rechtstreeks ondergeschikt aan de directeur en staat hij op grotere afstand tot de gedetineerden dan bijvoorbeeld een groepsleider. Er is dan ook voldoende zakelijke afstand tot de gedetineerden om de afwegingen te maken die de uitoefening van de bevoegdheden vereisen. Gelet op bovenstaande mag worden verwacht dat het aangewezen afdelingshoofd beschikt over de noodzakelijke capaciteiten om passend om te gaan met de verantwoordelijkheden die de beslissingsbevoegdheid met zich brengt. Daarnaast zal in het aanwijzingsbesluit steeds worden bepaald dat de functionaris de opgelegde straffen en maatregelen bespreekt met de directeur. Daarmee is ook voorzien in controle op de door een als plaatsvervanger aangewezen afdelingshoofd genomen beslissing.

#### 4.2 Experimenteerbepaling

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere toelichting op de mogelijke afwijkingen van artikel 47 Pbw (penitentiaire arbeid) die op grond van het voorgestelde artikel 77b, onder d, Pbw mogelijk worden gemaakt indien een proefproject de bevordering van de resocialisatie van de gedetineerde tot doel heeft.

Mijn reactie op deze vraag luidt dat er op dit moment geen sprake is van een voornemen tot een concreet proefproject aangaande de penitentiaire arbeid. Er is op dit moment wel een proefproject rond extramurale arbeid gaande, waarover u geïnformeerd bent bij brief van 21 november 2014 (*Kamerstukken II 2014/15, 24 587, nr. 608*). Voor toekomstige proefprojecten kan worden gedacht aan afwijkingen ten aanzien van de beloning, de arbeidsduur, de plaats waar arbeid wordt verricht en het soort arbeid dat wordt verricht. Dit past ook geheel in het idee om arbeid zo veel mogelijk te normaliseren, zodat gedetineerden zich optimaal kunnen voorbereiden op de arbeidsmarkt. Over het algemeen kunnen dergelijke proefprojecten binnen de wettelijke kaders worden uitgevoerd. De voorgestelde bepaling waarborgt dat in die gevallen waarin wel een spanning met de wettelijke kaders optreedt, wordt voorzien in parlementaire controle.

Door middel van proefprojecten op het terrein van de penitentiaire arbeid op basis van dit artikel kunnen mogelijkheden worden onderzocht om de penitentiaire arbeid te «normaliseren», dat wil zeggen meer te doen gelijken op arbeid in de vrije samenleving. Dat kan ten goede komen aan de resocialisatie, omdat dit de aansluiting op de arbeidsmarkt kan bevorderen. Door middel van een proefproject kan onderzocht worden of de wijziging ook daadwerkelijk voldoet aan de gestelde, in de algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkte, doelstellingen, alvorens een wetswijziging aan de orde is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting op de noodzaak van de experimenteerbepaling. Zij vroegen in het bijzonder waarom er niet voor wordt gekozen om dergelijke experimenten bij wet in plaats van bij algemene maatregel van bestuur mogelijk te maken. In antwoord op deze vragen wil ik graag vooropstellen dat de in dit wetsvoorstel opgenomen experimenteerbepaling in overeenstemming is met de Aanwijzingen voor de regelgeving (de aanwijzingen 10a en 10b) en dat in andere wetgeving soortgelijke experimenteerbepalingen zijn opgenomen. Als voorbeeld noem ik de artikelen 80a en 80b Bjj. Bovendien wordt met de voorgestelde experimenteerbepaling juist een wettelijke grondslag gegeven voor experimenten. Mijns inziens verdient dit vanuit een oogpunt van rechtsbescherming van gedetineerden de voorkeur. In de voorgestelde wettelijke bepaling worden de gevallen waarin en de doelen waarvoor een proefproject kan worden gestart, ingekaderd; de bepalingen waarvan mag worden afgeweken en de doelen waartoe, worden aldus op het niveau van wet in formele zin omschreven. In de algemene maatregel van bestuur moeten deze gevallen en doelen nader worden uitgewerkt. Dat zorgt voor een nadere inkadering van het project. Doordat het experiment in een algemene maatregel van bestuur is uitgewerkt, is voor iedereen kenbaar welke proefprojecten er zijn en hoe deze ingericht zijn. De algemene maatregel van bestuur geldt slechts tijdelijk (maximaal twee jaar), en indien na afloop van de experimenteerfase geoordeeld wordt dat voorzetting van de nieuwe werkwijze wenselijk is, zal de wet moeten worden gewijzigd. Het belang van de experimenteerbepaling is dat kan worden bekeken of een bepaalde wijziging wenselijk is en of daarmee de beoogde doelen kunnen worden behaald, alvorens de wet wordt gewijzigd. In die zin draagt de experimenteerbepaling bij aan zorgvuldige wetgeving.



Er is, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, bovendien voorzien in parlementaire controle. Ook hierin is de meerwaarde van de experimenteerbepaling gelegen. In die gevallen waarin een proefproject (mogelijk) spanning oplevert met het wettelijke kader, wordt parlementaire betrokkenheid geborgd. Dit is vormgegeven door middel van een voorhangprocedure. De voordracht voor de algemene maatregel van bestuur waarin het proefproject is opgenomen, wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd (zie het voorgestelde artikel 77a, tweede lid, Pbw). Daarnaast is in het voorgestelde artikel 77a bepaald dat ten minste drie maanden voor de afloop van de experimenteertijd een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het proefproject in de praktijk, aan de Staten-Generaal wordt gezonden. Op deze wijze kan Uw Kamer zich uitspreken over het proefproject, de resultaten daarvan in de praktijk en de wenselijkheid van een eventuele wetswijziging naar aanleiding daarvan.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de SP-fractie over aan welke afwijkingen en van welke wettelijke bepalingen, gedacht wordt, verduidelijk ik graag dat in het voorgestelde artikel 77b is bepaald van welke wettelijke bepalingen kan worden afgeweken en voor welke doelen. In de eerste plaats kan in het kader van een proefproject worden afgeweken van de artikelen 8 tot en met 10 Pbw (bestemming), met als doel om verschillende doelgroepen gezamenlijk op een afdeling te laten verblijven dan wel aan gezamenlijke activiteiten te laten deelnemen. In de tweede plaats kan worden afgeweken van artikel 13 Pbw (mate van beveiliging), met als doel de vaststelling van een andersoortige mate van beveiliging voor zover dit noodzakelijk is voor de bereiking van het doel om verschillende doelgroepen gezamenlijk op een afdeling te laten verblijven dan wel aan gezamenlijke activiteiten te laten deelnemen, dan wel voor zover bijzondere technologische ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Eveneens is afwijking in het kader van een proefproject mogelijk van artikel 44, tweede lid, Pbw (kleding en schoeisel) met als doel het voorkomen van ordeverstoring gedrag dan wel het structureel bevorderen van de orde of veiligheid binnen de inrichting. Verder is afwijking van artikel 47 Pbw (penitentiaire arbeid) mogelijk, voor zover dat tot doel heeft de tenuitvoerlegging zo veel mogelijk dienstbaar te maken aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij. Tot slot is afwijking van de artikelen 59a en 71c Pbw (bemiddeling) mogelijk, wanneer dat tot doel heeft het bevorderen van het gebruik van de bemiddelingsprocedure als wijze van geschillenbeslechting. Een proefproject is slechts mogelijk voor zover daarin bij algemene maatregel van bestuur is voorzien. In een dergelijke algemene maatregel van bestuur zullen de precieze invulling van een concreet proefproject en de nadere inkadering van de daarmee beoogde doelen worden uitgewerkt. Zoals hierboven in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie reeds aan de orde kwam, zal de algemene maatregel van bestuur worden voorgehangen, zodat Uw Kamer zich kan uitspreken over de wenselijkheid en de inrichting van het proefproject.

Ten aanzien van de penitentiaire arbeid, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, is de experimenteerbepaling nodig voor zover het proefproject een afwijking van artikel 47 Pbw inhoudt. Hierboven naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie daarnaar, heb ik een aantal voorbeelden van mogelijke proefprojecten omtrent de penitentiaire arbeid genoemd. Graag verwijs ik deze leden daar naar. Om te kunnen bekijken of een nieuwe werkwijze daadwerkelijk effectief is, is het van belang dat de groep gedetineerden die aan het proefproject deelneemt groot genoeg is en kan het ook juist relevant zijn te kijken wat het effect van de nieuwe werkwijze is ten aanzien van gedetineerden die daaraan niet vrijwillig willen meewerken. Dit laatste kan bijvoorbeeld aan

de orde zijn bij de afwijking van artikel 44, tweede lid, Pbw (kleding en schoeisel) ten behoeve van het structureel bevorderen van de orde en veiligheid. Het ligt voor de hand dat bij een proefproject met een dergelijk doel, voor de beoordeling van de effectiviteit het in het bijzonder van belang is juist te kijken naar gedetineerden die niet vrijwillig willen meewerken. Vandaar dat niet altijd kan worden volstaan met een project waaraan slechts op vrijwillige basis wordt deelgenomen. De meerwaarde van het proefproject, dat voordat het ingaat via een voorgehangen algemene maatregel van bestuur aan Uw Kamer wordt voorgelegd, is dat het proefproject nauw wordt ingekaderd, onderworpen is aan parlementaire controle en dat eerst bekeken kan worden of een bepaalde werkwijze effectief is, voordat een wetswijziging wordt geïnitieerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke toekomstige ontwikkelingen wordt gedoeld wanneer in de memorie van toelichting wordt gesproken over het op één afdeling verblijven van verschillende doelgroepen.

Ik doel daarmee *niet*, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, op ontwikkelingen die verband houden met het zogenoemde «Masterplan DJJ». Wel zou gedacht kunnen worden aan de ontwikkeling die is ingezet om een meer persoonsgerichte aanpak leidend te laten zijn bij de detentie. Er wordt met die aanpak overgegaan van een nadruk op groepsbewegingen naar een nadruk op individuele bewegingen van gedetineerden. Zie hierover ook de met deze nota meegestuurde nota van wijziging. Dat betekent dat gedetineerden niet steeds met een hele afdeling deelnemen aan een activiteit, maar dat gedetineerden van verschillende afdelingen samen aanwezig zijn bij activiteiten. In dat verband zou bijvoorbeeld bekeken kunnen worden in hoeverre het wenselijk kan zijn om ook gedetineerden van verschillende doelgroepen samen aan activiteiten deel te laten nemen. Dit kan mogelijk zowel op de organisatie van de activiteiten als op de resocialisatie en de sociale contacten van gedetineerden positieve effecten hebben. Op dit moment bestaan er overigens nog geen concrete voornemens voor een proefproject waarbij verschillende doelgroepen op één afdeling verblijven of gezamenlijk aan activiteiten deelnemen.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar het verschil in reikwijdte tussen de in dit wetsvoorstel voorgestelde experimenteerbepaling in de Pbw en de reeds bestaande experimenteerbepaling in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), merk ik op dat beide experimenteerbepalingen afwijking van de artikelen betreffende plaatsing, beveiliging, de aanwezigheid van voorwerpen en bemiddeling mogelijk maken. De experimenteerbepaling in de Pbw voegt daar nog de afwijking van de bepaling over de penitentiaire arbeid aan toe, een activiteit die binnen de justitiële jeugdinrichtingen niet bestaat. In artikel 80b Bjj wordt nog een aantal onderwerpen genoemd dat specifiek is voor de jeugdsetting. De experimenteerbepalingen in de Pbw en de Bjj komen, met andere woorden, in beginsel overeen, maar kennen over en weer enkele aanvullingen ten opzichte van elkaar die verband houden met de specifieke setting waarbinnen de experimenteerbepaling geldt.

Ik kan deze leden bevestigen dat tot op heden nog geen proefprojecten hebben plaatsgevonden op grond van de artikelen 80a en 80b Bjj. Het streven is eventuele proefprojecten zo veel mogelijk binnen de wettelijke kaders te positioneren. Indien een dergelijk proefproject evenwel aan de orde mocht zijn zal, overeenkomstig artikel 80a, tweede en vierde lid, Bjj, een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van dat proefproject worden voorgehangen bij Uw Kamer en zal uiterlijk drie maanden voor het einde van de werkingsduur van die algemene maatregel van bestuur een verslag over de resultaten van het proefproject aan Uw Kamer worden gezonden.

In reactie op het verzoek van deze leden om in te gaan op proefprojecten gericht op het voorschrijven van kleding en/of schoeisel in een tbs-instelling, merk ik op dat dit wetsvoorstel niet voorziet in een experimenteerbepaling in de Beginselwet verpleging ter beschikking gestelden. Proefprojecten dienaangaande zijn in tbs-instellingen derhalve niet aan de orde.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van de experimenteerbepaling.

Het belang van de experimenteerbepaling, zo beantwoord ik deze vraag, is erin gelegen dat er wordt voorzien in een wettelijke grondslag voor proefprojecten en dat parlementaire controle daarop mogelijk is. De voorgestelde wettelijke bepaling voorziet in een aantal belangrijke waarborgen omtrent deze proefprojecten. Zo wordt wettelijk vastgelegd van welke bepalingen in de Pbw kan worden afgeweken en ten behoeve van welke doelen. Verder moet het proefproject nader worden beschreven in een algemene maatregel van bestuur die wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal en die slechts van tijdelijke duur kan zijn. Op deze wijze draagt de bepaling bij aan de rechtsbescherming van gedetineerden; voor eenieder is kenbaar welke proefprojecten er zijn en deze zijn nauw ingekaderd. Door de voorhangprocedure is de inspraak van de Staten-Generaal verzekerd.

Door middel van het proefproject kan bekeken worden of de voorgestelde werkwijze ook daadwerkelijk effectief is en verbeteringen aanbrengt in de tenuitvoerlegging. Proefprojecten worden op basis van de voorgestelde experimenteerbepaling steeds geëvalueerd en het verslag van de bevindingen wordt aan de Staten-Generaal gezonden. Door de experimenteerbepaling kan, in samenspraak met de Tweede en Eerste Kamer, worden bekeken of een bepaalde wijziging wenselijk is en of daarmee de beoogde doelen kunnen worden behaald, alvorens een wetswijziging wordt geïnitieerd. In die zin draagt de bepaling bij aan zorgvuldige wetgeving.

Hierboven – in antwoord op vragen van de leden van de VVD- en de CDA-fractie – heb ik reeds enkele voorbeelden gegeven ten aanzien van proefprojecten met betrekking tot penitentiaire arbeid (het voorgestelde artikel 77b, onder d, Pbw) en de gezamenlijke deelname van verschillende doelgroepen aan activiteiten (het voorgestelde artikel 77b, onder a, Pbw). Ten aanzien van de beveiligingsniveaus (het voorgestelde artikel 77b, onder b, Pbw) zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een meer persoonsgericht beveiligingsniveau in plaats van een beveiligingsniveau per inrichting of afdeling. Met betrekking tot kleding en schoeisel (het voorgestelde artikel 77b, onder c, Pbw) zou bijvoorbeeld een proefproject kunnen worden gestart tot het dragen van door de inrichting voorgeschreven kleding en schoeisel. Ten aanzien van, tot slot, de bemiddeling (het voorgestelde artikel 77b, onder e, Pbw) is een voorbeeld de met dit wetsvoorstel te codificeren praktijk van voorbemiddeling. Zoals al eerder in deze nota aan de orde kwam, bestaan op dit moment geen concrete voornemens tot een proefproject.

De experimenteerbepaling in de Bjj is, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, tot op heden nog niet gebruikt. Op het moment dat de bepaling zal worden gebruikt, zal Uw Kamer daar middel een voor te hangen algemene maatregel van bestuur betreffende dat proefproject, op de hoogte worden gesteld. Ook zal Uw Kamer, op grond van artikel 80a Bjj, van de resultaten van een dergelijk proefproject op de hoogte worden gesteld.

## **5 Adviezen**

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of er concrete voorbeelden zijn van situaties waarin openbare behandeling van

medische beroepszaken geboden is, merk ik op dat mij – na navraag – geen gevallen onder de Pbw of de Bjj bekend zijn, waarin een medische beroepszaak openbaar moest worden behandeld in verband met een eenieder verbindende verdragsbepaling.

De zinsnede waar deze leden naar verwijzen, is – zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden – te vinden in het tweede lid van het voorgestelde artikel 71e Pbw («behoudens ingeval de beroepscommissie van oordeel is dat de niet openbare behandeling niet verenigbaar is met enige een ieder verbindende bepaling van een in Nederland geldend verdrag»). De zinsnede komt overeen met de zinsnede in het huidige artikel 31, tweede lid, van de Penitentiaire maatregel.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
K.H.D.M. Dijkhoff