

Vergaderjaar 2018–2019

**34 982**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met de strafbaarstelling van het in justitiële inrichtingen binnenbrengen van verboden voorwerpen**

**Nr. 6**

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

Ontvangen 18 maart 2019

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat de leden van de verschillende fracties positief staan tegenover dit wetsvoorstel en dat zij de doelstellingen ervan onderschrijven. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de in het verslag gestelde vragen te beantwoorden en te reageren op de gemaakte opmerkingen. Hierbij is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen gezamenlijk beantwoord.

### **I. ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben tot mijn genoegen met vreugde kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij benadrukken terecht dat met het wetsvoorstel de onrechtvaardige situatie wordt rechtgezet dat het binnenbrengen van verboden voorwerpen in een justitiële inrichting niet altijd strafbaar is. Deze leden complimenteren de regering hiermee. Wel hebben zij nog enkele vragen, die ik hieronder graag van een antwoord voorzie.

De leden van de CDA-fractie geven aan met interesse kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Het binnenbrengen van verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen is voor het personeel van deze inrichtingen een groot risico en doet daarnaast afbreuk aan het gesloten karakter van een justitiële inrichting, zo menen deze leden. Zij verwachten dan ook dat het introduceren van een zelfstandige strafbaarstelling van het binnenbrengen van verboden voorwerpen zal bijdragen aan het aanpakken van deze problematiek. Ik deel deze mening en ga hieronder graag in op de vragen die deze leden nog hebben.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn nog niet overtuigd van de noodzaak van het wetsvoorstel en hebben daarover dan ook enkele vragen. Deze vragen en de vragen die

deze leden hebben over de verhouding tussen dit wetsvoorstel en enkele uitgangspunten in het strafrecht beantwoord ik graag. Ik heb er vertrouwen in dat ik met deze nadere toelichting de twijfel van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de noodzaak van het wetsvoorstel weg kan nemen.

De leden van de SP-fractie benadrukken terecht dat gevangenispersoneel elke dag hard werkt om justitiële inrichtingen vrij te houden van verboden voorwerpen. Deze leden brengen in herinnering de roep van gevangenis-personeel om meer personeel, betere apparatuur en meer opleidingen om verboden voorwerpen beter te kunnen weren uit de justitiële inrichtingen. Met die insteek hebben deze leden naar het wetsvoorstel gekeken. Zij hebben nog een aantal vragen en opmerkingen, die ik hierna graag van een reactie voorzie, omdat ik met deze leden van oordeel ben dat bepaalde voorwerpen absoluut niet in een justitiële inrichting aanwezig mogen zijn.

## **2. Adviezen**

Naar aanleiding van het advies van de RSJ om personeel van justitiële inrichtingen niet onder de reikwijdte van strafbaarstelling te laten vallen, vragen de leden van de CDA-fractie hoe wordt geborgd dat enkel in uitzonderingsgevallen zal worden overgegaan tot strafrechtelijke vervolging van medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Over het algemeen zal (kunnen) worden volstaan met disciplinair optreden. Dit is ook zo verwoord in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In ernstige gevallen kan daarnaast strafrechtelijk optreden gewenst zijn. Sinds begin 2016 bestaat een structureel strategisch overleg tussen DJI, het OM en de politie, waar ontwikkelingen ten aanzien van voortgezet crimineel handelen (VCHD) worden besproken. Tijdens dit overleg kan – indien dit wetsvoorstel wordt aanvaard en tot wet wordt verheven – ook worden gesproken over het aangiftebeleid van de inrichtingen bij constatering dat verboden voorwerpen de justitiële inrichting zijn binnengebracht, en mogelijk ook over het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie terzake.

## **3. Huidige juridische mogelijkheden op grond van het Wetboek van Strafrecht**

In reactie op het verzoek van de leden van de D66-fractie om een schematische weergave van de mogelijke sancties en maatregelen geordend per hoedanigheid van de bezitter van verboden voorwerpen, geef ik graag het hieronder volgende overzicht. Dit is niet uitputtend bedoeld, omdat een en ander steeds afhangt van de omstandigheden van het geval en de aard van het voorwerp. Waar het gaat om voorwerpen die ook buiten de justitiële inrichting illegaal zijn, zoals (hard)drugs en wapens, gelden dezelfde strafrechtelijke bepalingen als die gelden voor iedere burger, te weten de strafbaarstellingen onder de Opiumwet en de Wet wapens en munitie. Het overzicht hieronder ziet op het binnenbrengen van voorwerpen die alleen binnen de justitiële inrichtingen verboden zijn, maar daarbuiten legaal zijn. Daarbij kan worden gedacht aan telefoons en andere communicatieapparatuur, (grote hoeveelheden) contant geld, alcohol en gereedschap.

### *Personen anders dan personeel van DJJ en gedetineerden<sup>1</sup> (bijvoorbeeld bezoekers)*

- Door de directeur van de desbetreffende inrichting kan aan een bezoeker die verboden voorwerpen binnenbrengt voor een periode van drie maanden de toegang tot de inrichting worden ontzegd.
- Een persoon die verboden voorwerpen de inrichting binnenbrengt kan strafbaar zijn wegens deelneming aan strafbare feiten, waaronder medeplichtigheid hieraan (artikel 48 van het Wetboek van Strafrecht).
- Een persoon die een verboden voorwerp binnenbrengt kan strafbaar zijn op grond van artikel 191 van het Wetboek van Strafrecht, welke bepaling hulp bij (zelf)bevrijding strafbaar stelt.

Bovengenoemde strafbepalingen voorzien in indirecte strafbaarheid van het binnenbrengen van verboden voorwerpen. Een belangrijk vereiste voor strafbaarstelling op grond van bovengenoemde bepalingen is dat sprake moet zijn van, kort gezegd, (opzet op) (ondersteuning bij) het plegen van strafbare feiten. Dit is vaak moeilijk te bewijzen. Het enkel binnenbrengen van in een justitiële inrichting verboden, maar buiten de inrichting legale, voorwerpen – zoals gereedschap en telefoons – is op dit moment als zodanig niet strafbaar. Met de nieuwe strafbaarstelling wordt hierin verandering gebracht: een persoon die binnen de inrichting verboden voorwerpen binnenbrengt of tracht binnen te brengen, is strafbaar.

### *Personeel*

- Tegen een personeelslid dat verboden voorwerpen een justitiële inrichting binnenbrengt, kan door de directeur van de desbetreffende inrichting disciplinair worden opgetreden. Op basis van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) kan een rijksambtenaar die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt of zich overigens schuldig maakt aan plichtsverzuim, daarvoor disciplinair worden gestraft (artikel 80 van het ARAR). In artikel 81 van het ARAR worden de disciplinaire straffen opgesomd die kunnen worden opgelegd. Deze variëren van een schriftelijke berisping tot onvoorwaardelijk strafontslag. Het gaat in totaal om twaalf verschillende straffen. De concrete feiten en omstandigheden bepalen uiteindelijk de aan een ambtenaar op te leggen disciplinaire straf.
- De strafrechtelijke aansprakelijkheid van een personeelslid van een justitiële inrichting dat verboden voorwerpen de inrichting binnenbrengt is gelijk aan die van andere personen, waaronder bezoekers, zoals hierboven uiteengezet. Daarbij zij ook hier aangetekend dat het op dit moment moeilijk is om strafrechtelijk op te treden, omdat (opzet op) (ondersteuning bij) het plegen van strafbare feiten moet worden bewezen. Met de nieuwe strafbaarstelling kan makkelijker worden opgetreden tegen het binnenbrengen van verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen.

### *Gedetineerden*

- Aan een gedetineerde kan een ordemaatregel of disciplinaire straf worden opgelegd wanneer wordt geconstateerd dat hij een verboden voorwerp in zijn bezit heeft. Het kan onder andere gaan om een tijdelijke inperking van het recht van de gedetineerde op ontvangst van post of bezoek, de tijdelijke uitsluiting van bepaalde activiteiten en een

---

<sup>1</sup> In verband met de leesbaarheid wordt in deze tekst alleen gesproken over gedetineerden. Waar over gedetineerden wordt gesproken, worden echter ook ter beschikking gestelden en jeugdigen bedoeld.

- insluiting op eigen cel. Voorts kan het binnenbrengen van verboden voorwerpen ook meewegen bij de beslissing over promotie en degradatie van en naar het plusprogramma en/of het toekennen van meer (externe) vrijheden of toelating tot een penitentiair programma.
- De strafrechtelijke aansprakelijkheid van een gedetineerde die verboden voorwerpen de inrichting binnenbrengt is gelijk aan die van andere personen, waaronder bezoekers en personeel van DJI, zoals hierboven uiteengezet.

#### **4. De voorgestelde strafbaarstelling**

De leden van de VVD-fractie vragen naar een indicatie van welke voorwerpen die zijn verboden in de justitiële inrichtingen zullen worden vermeld op de standaardlijsten in de «Model huisregels» voor justitiële inrichtingen. Op grond van artikel 5 van de Penitentiaire beginselenwet, artikel 3.4 van de Wet forensische zorg en artikel 4 van de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen wordt door de Minister een «Model huisregels» vastgesteld. De directeur van de justitiële inrichting stelt met inachtneming van dit model en de door de Minister te geven aanwijzingen huisregels voor zijn inrichting vast. In de «Model huisregels» zal een lijst worden opgenomen met concrete voorwerpen die in de justitiële inrichting zijn verboden (in te voeren). Het gaat om voorwerpen uit de categorieën drugs (gedragsbeïnvloedende middelen), wapens, geld, explosieven, alcohol en (digitale) informatiedragers. Zoveel mogelijk zullen deze categorieën nader worden gespecificeerd onder verwijzing naar de van toepassing zijnde wetten (bijvoorbeeld de Opiumwet en de Wet wapens en munitie). Deze lijst is limitatief, zo beantwoord ik de vraag van de leden van de VVD-fractie. Dit is in het licht van de nieuwe strafbaarstelling noodzakelijk: eenieder moet op voorhand kunnen weten welk handelen strafbaar is. Het gevaar van een dergelijke lijst dat men een soortgelijk voorwerp kan binnensmokkelen dat net niet op de lijst staat, maar dat toch niet binnen de gevangenismuren thuishoort – waarop de leden van de VVD-fractie wijzen – kan gedeeltelijk worden ondervangen door op de lijst ruime omschrijvingen van voorwerpen op te nemen. Deze moeten echter wel, in verband met de hiervoor al beschreven kenbaarheid van strafbaar handelen, concreet genoeg zijn. Ook stellen deze leden de vraag of de lijst voor alle justitiële inrichtingen hetzelfde is of dat hierin onderscheid is te maken. In verband daarmee willen zij weten hoe eenvoudig het is om deze lijst te wijzigen. De directeur van iedere justitiële inrichting zal de in de «Model huisregels» opgenomen lijst verwerken in de door hem vast te stellen huisregels. Daarnaast is in verband met het leveren van maatwerk elke directeur bevoegd om de lijst van voorwerpen aan te vullen met andere voorwerpen waarvan de invoer binnen de justitiële inrichting of een afdeling van de inrichting ongewenst is. De huisregels worden aan iedere justitiabele binnen de inrichting uitgereikt en naast publicatie in de Staatscourant zal deze lijst van voorwerpen ook worden gepubliceerd op de website van DJI. Een aanvulling op deze lijst treedt pas in werking na publicatie in de Staatscourant en op de website van DJI. Deze laatste verplichting wordt opgenomen in de «Model huisregels». Op deze wijze is voor eenieder duidelijk welke voorwerpen verboden zijn om in een justitiële inrichting in te brengen, zo kan ik de leden van de SP-fractie op dit punt geruststellen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe aan belanghebbenden ruchtbaarheid zal worden gegeven aan de nieuwe strafbaarstelling. Bezoekers worden over de nieuwe strafbaarstelling geïnformeerd door de publicatie van de verboden voorwerpen op de website van DJI. Hierbij zal duidelijk worden gemaakt dat men strafbaar is wanneer deze voorwerpen toch worden binnengebracht en dat in beginsel in alle gevallen van het binnenbrengen van deze voorwerpen door een bezoeker aangifte zal

worden gedaan door DJI. Aan het personeel van DJI zal afzonderlijk voorlichting worden gegeven door middel van een leidraad over (de doelstelling van) het wetsvoorstel. Voor gedetineerden verandert de situatie niet, in die zin dat zij er reeds van op de hoogte zijn dat het verboden is om voorwerpen binnen te brengen of voorhanden te hebben welke worden genoemd op de lijst met verboden voorwerpen in de huisregels van de justitiële inrichting waarin zij verblijven.

De leden van de SP-fractie vragen in welke gevallen een vergrijp disciplinair zal worden afgedaan en in welke gevallen aangifte zal worden gedaan. In beginsel zal door of namens de directeur van de justitiële inrichting van elke invoer van een verboden voorwerp door een bezoeker aangifte worden gedaan. Wanneer het voorwerp is binnengebracht door een gedetineerde of een personeelslid, kan door de directeur van de justitiële inrichting disciplinair worden opgetreden. Of hiertoe wordt overgegaan en welke disciplinaire maatregel wordt genomen, is afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden. Gelet op de ernstige bedreiging voor de orde en veiligheid in de justitiële inrichting die het binnenbrengen van verboden voorwerpen met zich brengt, ligt disciplinair optreden veelal in de rede. Of daarnaast aangifte wordt gedaan, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waaronder de ernst van het feit.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie of hier een leidraad voor wordt opgesteld en of het beleid per inrichting verschillend kan zijn, merk ik het volgende op. Teneinde uniformering van de hoogte van de straf in relatie tot het vergrijp tussen de verschillende justitiële inrichtingen te bevorderen, is een algemene leidraad vastgesteld door DJI: de zogenoemde sanctiekaart. In deze leidraad wordt voor verschillende vergrijpen door gedetineerden en de verschillende omstandigheden waaronder deze vergrijpen kunnen zijn gepleegd over de hoogte van de sanctie geadviseerd. Deze leidraad zal bij aanvaarding en inwerking-treding van dit wetsvoorstel op het punt van het binnenbrengen van contrabande worden aangepast. Daarbij is bijvoorbeeld relevant of het een eerste keer is of dat er sprake is van recidive en om welk voorwerp het gaat.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het aantal incidenten van het binnenbrengen van verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen van de afgelopen twee jaar, is eerder aangegeven dat DJI dit niet centraal bijhoudt (Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 10). Vorig jaar is een registratiesysteem voor contrabande ontwikkeld. Hierin worden ook geweldsaanwendungen geregistreerd. Dit systeem is met ingang van dit jaar operationeel.

Ten aanzien van de strafbaarstelling vragen de leden van de CDA-fractie verder in hoeverre sprake dient te zijn van opzet als voorwaarde voor strafbaarheid. De voorgestelde strafbaarstelling is vormgegeven als een overtreding. Dit betekent dat opzet of schuld geen bestanddeel van de delictsomschrijving vormt. Daarbij zij erop gewezen dat voor eenieder kenbaar is welke voorwerpen wel en welke voorwerpen niet zijn toegestaan in de justitiële inrichtingen, doordat – zoals hierboven reeds aan de orde kwam – de huisregels, met daarin een lijst van verboden voorwerpen, openbaar worden gemaakt. Bovendien worden bezoekers bij binnenkomst in de justitiële inrichting erop gewezen dat zij alle voorwerpen – dus ook voorwerpen die wel zijn toegestaan in de inrichting – dienen aan te geven. Ter plekke zal dan worden verteld dat de bezoeker een bepaald voorwerp niet mee mag nemen in de inrichting. Personen die voorwerpen aangeven – en deze vervolgens overeenkomstig de aanwijzingen van het personeel in een kluisje opbergen – zijn niet strafbaar: er is

pas sprake van «binnenbrengen» wanneer voorwerpen voorbij de toegangscontrole worden gebracht. Ik vertrouw erop hiermee de zorgen weg te nemen van de leden van de CDA-fractie dat iemand zonder dat sprake is van opzet verboden voorwerpen meeneemt in de justitiële inrichting en daardoor strafrechtelijk kan worden vervolgd. Een bezoeker kan wel welbewust een voorwerp niet aangeven. Daartegen richt dit voorstel zich, evenals tegen personen die anderszins de toegangscontrole omzeilen bijvoorbeeld door met tennisballen of drones voorwerpen over de muur van de justitiële inrichting naar binnen te brengen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de nieuwe strafbaarstelling zich verhoudt tot het Salabiaku-arrest (EHRM 7 oktober 1988 Salabiaku tegen Frankrijk, nr. 10519/83). Deze leden achten situaties voorstelbaar waarin bijvoorbeeld een bezoeker zich niet bewust is een bepaald (verboden) voorwerp bij zich te hebben, al dan niet omdat het opzettelijk en heimelijk door een derde bij de bezoeker in zijn tas of kleding is verstopt. Deze leden vragen waarom de regering vindt dat er voldoende mogelijkheden voor de verdachte zijn om het vermoeden van schuld te weerleggen wanneer hij wordt verdacht van de nieuwe strafbaarstelling. Uit het Salabiaku-arrest volgt dat het niet in strijd is met de onschuldpresumptie om in een wettelijke regeling van verwijtbaarheid uit te gaan, indien deze weerlegbaar is en met de betrokken belangen van de verdachte rekening wordt gehouden. In het Nederlandse stelsel geldt dat wanneer de verdachte bij de rechter aannemelijk kan maken dat hem geen enkel verwijt treft, bijvoorbeeld doordat hij niet wist dat hij de verboden voorwerpen bij zich droeg doordat deze door een derde in zijn tas zijn gestopt, de rechter de mogelijkheid heeft om de verdachte te ontslaan van alle rechtsvervolging. Dit houdt in dat de rechter het ten laste gelegde strafbare feit wel bewezen acht, maar oordeelt dat er een omstandigheid is die de strafbaarheid van de dader uitsluit. Hiermee is deze constructie in lijn met het Salabiaku-arrest. Overigens zij opgemerkt dat de met dit wetsvoorstel voorgestelde strafbaarstelling niet op zichzelf staat; er zijn meer delictsomschrijvingen waarin geen opzet of schuld is opgenomen als bestanddeel en waarin wordt uitgegaan van een bewijsvermoeden. Voorbeelden zijn de artikelen 10, eerste lid, en 11, eerste lid, Opiumwet en de in veel Algemene Plaatselijke Verordeningen voorkomende strafbepaling waarmee strafbaar is gesteld het vervoeren van inbrekerswerktuigen op de openbare weg.

## **5. Mogelijkheden DJI**

De leden van de CDA-fractie vragen welke mogelijkheden het personeel van DJI op grond van dit wetsvoorstel krijgt ten aanzien van bezoekers van een justitiële inrichting die proberen verboden voorwerpen mee naar binnen te nemen. Het binnen een justitiële inrichting (trachten te) brengen van voorwerpen die binnen die inrichting verboden zijn, vormt op grond van het wetsvoorstel een strafbaar feit. Op grond van artikel 53, eerste lid, Wetboek van Strafvordering is een ieder bevoegd om in geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit de verdachte aan te houden. Dit betekent dat wanneer het personeel van DJI constateert dat een bezoeker een verboden voorwerp meeneemt de justitiële inrichting in, sprake is van het ontdekken op heterdaad van het met dit wetsvoorstel voorgestelde strafbare feit. Het personeel is op dat moment bevoegd om de desbetreffende bezoeker aan te houden als verdachte. Het personeel van DJI is verplicht de aangehouden verdachte onverwijld aan een opsporingsambtenaar over te leveren onder afgifte van de aangetroffen voorwerpen. De opsporingsambtenaar kan de voorwerpen vervolgens in beslag nemen. Tevens dient de opsporingsambtenaar de verdachte ten spoedigste over te brengen naar de plaats voor verhoor ter voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie.

Het personeel van DJI zal worden voorgelicht over de wetswijziging indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, zo beantwoord ik de vraag van de leden van de CDA-fractie. Er zal een implementatieplan voor DJI worden opgesteld en een handreiking voor de justitiële inrichtingen hoe hieraan invulling te geven.

De leden van de SP-fractie merken op dat in het rapport «Binnen de muren niet toegestaan» van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) (bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 24 587, nr. 691) werd geschreven dat verbeteringen kunnen worden doorgevoerd om de beschikbaarheid van contrabande en niet-integer gedrag tegen te gaan en dat uit het IJenV-rapport «Uit Balans» (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 24 587, nr. 721) blijkt dat in inrichtingen te weinig controles op cellen plaatsvinden en dat de drugshond nog te beperkt wordt ingezet. Zij willen weten of op dit vlak inmiddels stappen zijn gezet. Ook de leden van de D66-fractie begrijpen uit de aanbevelingen van eerstgenoemd rapport dat de IJenV vooral de verbetering zoekt in het doorvoeren van praktische maatregelen. Zij vragen of de regering kan ingaan op de verhouding tussen de in het rapport genoemde aanbevelingen tot het nemen van praktische maatregelen en het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen of daarbij tevens een inschatting kan worden gemaakt van de te verwachten effectiviteit van de maatregelen genoemd in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 mei 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 24 587, nr. 691).

Ik benadruk dat de aanwezigheid van contrabande de orde en veiligheid in de inrichtingen verstoort zodat het werken aan re-integratie wordt belemmerd. Het wetsvoorstel staat bij de bestrijding van contrabande dan ook niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een groter pakket aan maatregelen die tevens dienen ter aanpak van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD). Contrabande kan namelijk een middel zijn voor dit crimineel handelen. In mijn beleidsreactie op het rapport «Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie» wil ik de leden van de vaste commissie daarom verder informeren over de (samenhang tussen de) lopende maatregelen om de veiligheid in de justitiële inrichtingen te waarborgen. Dit betreffen de maatregelen tegen VCHD, maar ook de maatregelen tegen contrabande, het palet aan sancties bij constatering, en de investeringen in het personeel. In deze brief zal ik ook ingaan op de investeringen van DJI in innovatie en nieuwe technieken om contrabande tegen te gaan. Ik verwacht deze brief in april aan uw Kamer te kunnen sturen. In onderstaande beantwoording van de vragen van de leden van de SP- en D66-fractie over hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de andere praktische maatregelen loop ik daar alvast in beperkte mate op vooruit.

Om op effectieve wijze contrabande en VCHD tegen te gaan zijn in algemene zin drie soorten maatregelen nodig: maatregelen ter sanctiëring, maatregelen ter preventie én maatregelen om constatering van contrabande en/of VCHD te verbeteren. In mijn beleidsreactie zal ik daarnaast het belang toelichten van een risico-gestuurde aanpak om deze maatregelen zo effectief mogelijk te kunnen inzetten.

De praktische veiligheidsmaatregelen, waarvan ik enkele heb geformuleerd in mijn reactie op het rapport «Uit Balans» van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Kamerstukken II 2017/18, 24 587, nr. 721), maken deel uit van de inzet op preventie en verbetering van de constatering en hebben het doel contrabande en VCHD tegen te gaan. Om de vermenging van gedetineerden in verschillende fasen van hun detentie te beperken en zo de overdracht van contrabande tussen deze gedetineerden te voorkomen wordt door middel van het wetsvoorstel straffen en beschermen het

nieuwe regime van de beperkt beveiligde afdeling (BBA) ingevoerd. Op de BBA zullen gedetineerden verblijven die extramurale arbeid verrichten, en zij zullen zo zoveel mogelijk gescheiden worden van de intramurale capaciteit. Voor de opsporing van drugs worden urinecontroles uitgevoerd en drugshonden ingezet. Telefoons kunnen worden opgespoord door telefoonhonden en de Mobifinder, een apparaat dat telefoonsignalen opvangt en alarm slaat indien een gedetineerde aan het bellen is. Tevens onderzoek ik de mogelijkheid om telefoons te detecteren en telefoonsignalen te blokkeren door middel van een GSM-paraplu. In het Algemeen Overleg Gevangeniswezen en TBS van 28 november jongstleden heb uw Kamer toegezegd in deze nota naar aanleiding van het verslag in te gaan op de technologische mogelijkheden van de GSM-paraplu (Kamerstukken II 2017/18, 24 587, nr. 744). De afgelopen maanden zijn ten behoeve van het experiment met de GSM-paraplu de risico's in beeld gebracht en juridische, technische en financiële verkenningen gedaan. De proef lijkt voor de huidige opzet technisch mogelijk te zijn, maar er resteren nog juridische kwesties, bijvoorbeeld in relatie tot de vergunningverlening. In bovengenoemde beleidsreactie informeer ik uw Kamer hierover.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het ermee eens is dat de oplossing voor het terugdringen van verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen ook gezocht moet worden in meer personeel zodat er meer mogelijkheden zijn cellen te inspecteren. Voorts vragen deze leden welk gedeelte van de in de begroting in 2017 en 2018 opgenomen 10 miljoen euro voor de versterking van kennis en expertise van medewerkers is besteed aan scholing. Het beleid van DJI is erop gericht de veiligheid in justitiële inrichtingen zoveel mogelijk te waarborgen. Een belangrijke randvoorwaarde voor een gedegen veiligheidsbeleid is dat voldoende personeel in de inrichtingen beschikbaar is om hier uitvoering aan te geven. Zoals verwoord in mijn beleidsreactie op het IJenV-rapport «Uit Balans» (Kamerstukken II 2017/18, 24 587, nr. 721) wordt sterk ingezet op werving van personeel om de vacatures in te vullen en de externe inhuur binnen DJI terug te dringen. De personele bezetting is thans over het geheel genomen op orde. Er zijn met de wervingscampagne tot nu toe ongeveer 1000 personen aangenomen. Daarmee is doorgaans voldoende personeel beschikbaar om alle taken, waaronder cel-inspecties en toegangscontroles, uit te voeren. Naast voldoende personeel is het ook belangrijk dat dit personeel gedegen is opgeleid voor hun taken. DJI heeft in 2017 10,4 miljoen euro besteed aan het versterken van kennis en expertise van de medewerkers. Dit bedrag is inclusief de kosten die worden gemaakt om medewerkers te vervangen, zodat deze op opleiding kunnen. In 2018 heeft DJI iets meer dan 19 miljoen euro uitgegeven aan opleidingen in verband met vakmanschap, inclusief de kosten voor vervanging.

Of meer cel-inspecties uitgevoerd moeten worden of een aanvullende inzet van speurhonden nodig is, is een vraag die ik conform een risico-gestuurde aanpak op basis van objectieve data wil beantwoorden. In dat licht zijn de vragen van de leden van de D66-fractie relevant. Zij vragen hoe vaak directeurs van justitiële inrichtingen in de jaren 2016 en 2017 aangifte hebben gedaan in gevallen waarin het binnenbrengen van voorwerpen in een justitiële inrichting reeds strafbaar is gesteld. Ik beschik niet over cijfers, omdat deze aangiftes tot op heden niet separaat werden geadministreerd. Derhalve kunnen geen cijfers over de jaren 2016 en 2017 worden overlegd. Zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag uiteengezet, is DJI met ingang van dit jaar gestart met het registreren van alle aangetroffen contrabande en hoe vaak een directeur aangifte doet van het binnenbrengen van verboden goederen in zijn inrichting. Op basis van deze registratie wil ik bekijken of aanvullende



inzet of extra maatregelen nodig zijn, en of cel-inspecties en speurhonden gerichter kunnen worden ingezet.

De leden van de D66-fractie vragen tot slot of kan worden aangegeven welke noodzaak tot strafbaarstelling van het binnenbrengen van verboden voorwerpen resteert, zowel na het maken van de inschatting van de te verwachten effectiviteit van de maatregelen genoemd in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 mei 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 24 587, nr. 691) als ten aanzien van de reeds voorhanden zijnde maatregelen.

Waar bovengenoemde maatregelen gericht zijn op preventie en verbetering van de constatering van contrabande, draagt dit wetsvoorstel bij aan de bestrijding van contrabande omdat het voorziet in de mogelijkheid om sancties op te leggen in gevallen waarin ander optreden achteraf nu niet mogelijk is. De voorgestelde strafbaarstelling vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de eerste pijler, sanctiemaatregelen, in mijn veiligheidsbeleid. Zulke sanctiemaatregelen hebben tevens een preventieve werking. Ook daaruit blijkt de noodzaak tegen elke vorm van het binnenbrengen van alle soorten contrabande passend te kunnen optreden.

## **6. Financiële paragraaf**

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering verwacht dat de werklastgevolgen van dit wetsvoorstel beperkt zullen zijn vanwege het aanvullend karakter van dit wetsvoorstel. De bepalingen in dit wetsvoorstel zullen in beginsel alleen worden toegepast in gevallen waarin niet op grond van een andere strafrechtelijke bepaling of anderszins kan worden opgetreden. Ik voldoe graag aan het verzoek van deze leden om in te gaan op de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel. Op dit moment is er een groep personen tegen wie – anders dan het door de directeur ontzeggen van de toegang tot de justitiële inrichting – niet kan worden opgetreden nadat zij voorwerpen die weliswaar binnen de justitiële inrichting verboden zijn, maar daarbuiten legaal zijn, binnen een justitiële inrichting hebben gebracht. Daarbij kan worden gedacht aan bezoekers die voorwerpen meenemen in de inrichting, personen die voorwerpen met een tennisbal, drone of ander (technisch) hulpmiddel de inrichting binnenbrengen zonder dat zij zelf de inrichting betreden, personen die voorwerpen in poststukken naar de inrichting verzenden of leveranciers die voorwerpen de inrichting binnenbrengen. De voorgestelde strafbaarstelling zal met name in dergelijke gevallen, waarin ander optreden achteraf niet mogelijk is, een rol hebben. Het vormt daar de grondslag om tegen deze personen op te kunnen treden. Daarnaast zal, zoals ik hierboven ook bij de vragen over de mogelijkheden van DJI heb opgemerkt, naar verwachting van de strafbaarstelling een preventieve werking uitgaan.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I: artikel 429a van het Wetboek van Strafrecht en artikel II: artikel 448 a van het Wetboek van Strafrecht BES**

De leden van de D66-fractie vragen – zo interpreteer ik hun vraag – hoe de formulering «trachten te brengen» in de nieuwe strafbaarstelling – waarmee de poging tot het binnenbrengen ook onder de strafbaarstelling wordt gebracht – zich verhoudt tot het feit dat een poging tot het plegen van een overtreding op grond van de artikelen 45 Wetboek van Strafrecht en 48 Wetboek van Strafrecht BES niet strafbaar is. Het klopt dat een poging tot het plegen van een overtreding – anders dan een poging tot het plegen van een misdrijf – niet strafbaar is. Met voornoemde

bepalingen is in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in zijn algemeenheid de poging tot het plegen van een misdrijf strafbaar gesteld. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat een misdrijf niet enkel strafwaardig wordt geacht op het moment dat het is voltooid. De regeling zorgt er ook voor dat niet binnen iedere strafbaarstelling apart hoeft te worden geregeld dat ook de poging daartoe strafbaar is. Deze regeling, die zoals gezegd niet van toepassing is op overtredingen, neemt evenwel niet weg dat in de delictsomschrijving van een overtreding tot uitdrukking kan worden gebracht dat ook de poging tot de overtreding strafwaardig wordt geacht en daarom ook als overtreding wordt aangemerkt.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker