

## Pastoor

Het moge duidelijk zijn dat wij onze stem aan het voorstel zullen geven.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Mijn bijdrage namens de SGP-fractie zal in dit debat min of meer het karakter hebben van een stemverklaring.

Met het voorstel wordt uitvoering gegeven aan de artikelen 57a en 129, derde lid, van de Grondwet, zoals vastgesteld bij de wet van 20 januari 2005 (Stbl. 52). Terloops merk ik op dat de recente populaire uitgave van de Grondwet, die ik gisteravond raadpleegde en die in 2006 is uitgebracht, voorzien van een voorwoord van de vicepresident van de Raad van State en ingeleid door de heer Henk te Velde, deze artikelen niet bevat. De jongste tekstuitgave van de regering in het Staatsblad bevat deze artikelen uiteraard wel.

Ingevolge deze Grondwetsbepalingen dient een wet de tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling alsmede wegens ziekte te regelen van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer respectievelijk van gemeenteraad en provinciale staten. Terecht wierp de heer Platvoet de vraag op of daaraan de categorie Europarlementariërs niet toegevoegd had moeten worden.

Niemand zal het mij kwalijk nemen wanneer ik opmerk dat dit onderwerp een sterk déjà-vugevoel bij mij oproept. Bij twee grondwetswijzigingsprocedures, elk met twee lezingen, voerde ik namens de fractie eerder het woord over deze materie. In 1994 en in 1996, toen het eerste voorstel in de Kamer sneuvelde, en in 2002 en 2005, toen het tweede voorstel wél de vereiste meerderheid in deze Kamer verwierf. Onze fractie stemde, zoals bekend, voor geen van de voorstellen.

Het heeft geen zin om telkens opnieuw onze bedenkingen tegen een vervangingsregeling naar voren te brengen. Ons hoofdbezwaar, dat wij tijdens de grondwetswijzigingsprocedures telkenmale naar voren hebben gebracht, berust op onze visie dat het ambt van volksvertegenwoordiger een sterk persoonlijk karakter heeft. Dat bezwaar kan niet weggenomen worden. Het geldt wat ons betreft nog steeds. Ofschoon ik uiteraard erken dat er sprake is van een opdracht aan de grondwetgever, meen ik dat die opdracht niet zo ver kan gaan dat deze zonder meer verplicht tot het stemmen voor een dergelijk voorstel. Ook al is de thans voorliggende uitwerking van de grondwetsbepalingen in sommige opzichten acceptabeler, want meer doordacht, dan het geval was toen de eerste lezing van het eerste voorstel in deze Kamer ter tafel lag – in 1994 dus – nochtans zijn wij niet bekeerd tot voorstanders van de vervangingsgedachte.

Ten slotte, maar ook terzijde, merk ik nog op dat wij níét de conclusie van Kortmann delen dat het wetsvoorstel ongrondwettig is. Wél delen wij zijn opvatting, naar ik meen te hebben gelezen ook het standpunt van het kabinet, dat als het wetsvoorstel moet worden gekarakteriseerd als een wetsvoorstel in de zin van artikel 63 van de Grondwet, voor aanvaarding ervan een tweederde meerderheid in beide Kamers is vereist.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (30161).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De voorgestelde wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming heeft voor de PvdA-fractie van deze Kamer als heet hangijzer het vervallen van de toezichttaak van de Raad inzake de bejegening. Net als onze collega's in de Tweede Kamer hebben wij daar grote aarzelingen over. In de eerste plaats uit inhoudelijke overwegingen en in de tweede plaats, maar niet minder belangrijk, op organisatorische en procedurele gronden.

De regering stelt voor de toezichthoudende taak naar de Inspectie voor de Sanctietoepassing over te hevelen uit een behoefte aan meer professioneel toezicht en deze taak zou wrikken in combinatie met andere taken van de raad, zoals rechtspraak en advisering. Het voorstel is dus gebaseerd op een inhoudelijke én een organisatorisch procedurele overweging.

Over de inhoudelijke meerwaarde van de raad heeft de minister van Justitie zich op uiteenlopende wijzen uitgelaten. Voor ons geldt als uitgangspunt het positieve evaluatierapport over de RSJ door het Verwey-Jonker Instituut. Bij de Tweede Kamerbehandeling van dit wetsvoorstel liet de minister zich nogal negatief uit over de RSJ. Later heeft de minister andere uitspraken gedaan. In de memorie van antwoord van 31 mei 2006 schrijft de minister dat hij zijn eerdere uitspraken heeft verduidelijkt, omdat zijn "antwoorden in de Tweede Kamer de daarin neergelegde boodschap niet ten volle hebben kunnen overbrengen". In de memorie van antwoord is de minister verder weliswaar beduidend positiever over de raad, maar het blijft voor ons de vraag hoe hij de prestaties van de raad kwalificeert. In de Handelingen van de Tweede Kamer van 23 februari van dit jaar geeft de minister op de bladzijden 54-3516/7 eerst een heel negatieve beschrijving van de rapportages van de raad om vervolgens te concluderen: "Ik zeg niet dat de rapportages van de raad geen enkele betekenis hebben, maar wel dat het niet zinvol is om te zeggen: wij hebben dat onderzoek nu eenmaal, dus laten wij het maar zo houden. Als ik dat zou doen, zou ik mij in wezen gaan bezig houden met institutionele monumentenzorg in plaats van met een rationele inrichting van een overheidsfunctie."

Voorzitter. Het gaat ons er niet om de minister op zijn woorden te vangen, maar wij vragen ons wel af of de bewindsman de betekenis en meerwaarde van het RSJ-werk niet schromelijk onderschat. Dit laat zich vervolgens illustreren door de antwoorden in de memorie van antwoord op onze vragen over het onderzoek van IST en RSJ naar de detentieboot in de Merwedehaven van Rotterdam. De minister suggereert dat het IST op zichzelf, dus zonder de RSJ, tot een compleet en afgewogen beeld had kunnen komen. In de

## Tan

notitie van 25 augustus jongstleden geeft de RSJ aan wat het verschil in werkwijze is tussen ISt en RSJ. Dat gebeurt aan de hand van concrete voorbeelden als de minimale celoppervlakte, de winkel, het voedingsassortiment, de luchtplaats, de positie van gedetineerde vreemdelingen, de duur van de detentie, de medische voorzieningen en de delegatie van strafbevoegdheden aan afdelingshoofden. Kortom geen kleinigheden. Naar de mening van de RSJ zit het verschil niet in de taakopvatting, maar in het feit dat de inspectie toetst aan bestaande regels en beleid, terwijl de raad, als beleidsadviserende instantie, opmerkingen kan maken waar een norm ontbreekt of toepassing leidt tot een volgens de raad ongewenste situatie. Wat is de reactie van de minister op deze stelling van de RSJ over zijn meerwaarde ten opzichte van de ISt? Mijn fractie vraagt of ook hieruit niet de inhoudelijke meerwaarde van de raad overduidelijk naar voren komt.

Ik kom nu op de procedurele en organisatorische overwegingen. Allereerst artikel 93 van de EPR waarin staat dat het toezicht op bejegening van gedetineerden moet worden uitgeoefend door een onafhankelijk orgaan dat daarover publiek verslag doet. De minister stelt dat de EPR aanbevelingen zijn en geen voorschriften. De Nederlandse regering kan zich volgens de minister daar dus niet in alle opzichten aan gebonden achten. Daar staat tegenover dat parlementariërs die betrokken waren bij de totstandkoming van de European Prison Rules zoals collega Jurgens, stellen dat een lidstaat wel van heel goede huize moet komen om van de EPR af te wijken. Waarom meent de regering dat zulks in deze situatie het geval is?

Naar de overtuiging van de fractie van de Partij van de Arbeid kunnen rechter en parlement onvoldoende toezicht op de bejegening van gedetineerden uitoefenen. Als een groep toegewijde burgers dit doet, wordt recht gedaan aan oude tradities in onze democratie. Momenteel fungeren per instelling commissies van beroep en advies die ook op die manier zijn samengesteld. De toezichttaak van de RSJ is daar de landelijke paraplu op. Dat nu te gaan professionaliseren en bureaucratiseren, lijkt ons de bijl aan de basis van de maatschappelijke verankering van het gevangeniswezen door burgerlijke betrokkenheid. De vereiste en gewenste professionalisering bij de RSJ is gewaarborgd via de ambtelijke ondersteuning. Naar de mening van de PvdA fractie dienen dit soort waardevolle constructies niet te worden afgebroken. Klopt het dat de minister de plaatselijke commissies handhaaft met inbegrip van beleid en het budget van 1 mln. per jaar voor vrijwilligers die gedetineerden bezoeken? Ik hoor daarover graag duidelijke uitspraken van de minister, ook voor de langere termijn.

Naar de overtuiging van de PvdA fractie zijn dit belangrijke maatschappelijke verbanden tussen justitiële instellingen en de samenleving die bij uitstek moeten worden gekoesterd. Net als structuren die zijn gebaseerd op intermenselijke verhoudingen als sociale cohesie en vrijwilligerswerk komen die te voet en gaan te paard. Het opbouwen van een professionele organisatie als de ISt kan met passende budgetten vlot verlopen. Het afbreken van maatschappelijke verbanden gaat net zo snel, maar die zijn niet zo makkelijk weer op te bouwen of te herstellen. Vaak staat het te bezien of herstel nog wel kans van slagen heeft.

De ISt is en blijft hoe dan ook een ambtelijk orgaan en onderdeel van een grote departementale bureaucratie met relaties naar andere met name genoemde inspecties zoals die voor de gezondheidszorg, het onderwijs, de jeugdzorg en de Arbeidsinspectie. Volgens de memorie van antwoord is de minister ervan overtuigd dat de ISt haar toezichthoudende taak met de vereiste distantie kan uitoefenen en haar werkzaamheden in onafhankelijkheid kan verrichten. Voor hem doet het feit dat de ISt in formeel opzicht een andere positie inneemt dan de RSJ daar niets aan af.

Voorzitter. Het zal duidelijk zijn dat de PvdA-fractie het niet met de minister oneens is of kan zijn over die mogelijkheden, maar ja er kan zo veel in dit leven. De vraag is echter wat het meest waarschijnlijk zal zijn. Daarom geven wij er vooralsnog de voorkeur aan de bestaande organisatorische waarborgen te handhaven, vooral ook gelet op de belangrijke inhoudelijke meerwaarde van de RSJ.

Als de minister dit voorstel onverkort handhaaft, zullen wij daar niet mee kunnen instemmen. Wij zien zijn antwoord met belangstelling tegemoet.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil allereerst de minister complimenteren met het hier nog af te handelen jaarverslag waarvoor de Algemene Rekenkamer hem en zijn ambtenaren een dikke voldoende heeft gegeven. De minister is er zelfs in geslaagd om – beter dan andere ministeries – 33% van de operationele doelstellingen te realiseren. Ik vind dit een compliment waard.

Na deze vriendelijke woorden volgen iets minder vriendelijke woorden. Evenals in de schriftelijke voorbereiding van dit debat zal de inbreng van de CDA-fractie betrekking hebben op de kwestie van de toezichthoudende taak van de raad, dat wil zeggen: het schrappen van die taak. Ik zal hierbij verschillende aspecten aan de orde stellen. In de eerste plaats de procedure en de positie van deze Kamer als medewetgever. In de tweede plaats zal ik stilstaan bij het verschijnsel toezicht in relatie tot de departementale organisatie. In de derde plaats zal ik spreken over de European Prison Rules.

In de memorie van antwoord wijst de minister erop dat het voorstel Instellingswet Raad voor Strafrecht-toepassing en Jeugdbescherming bij nota van wijziging is getransformeerd in een voorstel voor een tijdelijke instellingswet met daarin een horizonbepaling. Die nota van wijziging vloeide voort uit het voornemen om te komen tot een inspectie voor sanctietoepassing. De minister merkte op dat het thans voorliggende voorstel – waarin de toezichthoudende taak voor de raad is geschrapt – logisch voortvloeit uit het besluit om het toezicht op de sanctietoepassing in handen te stellen van de Inspectie sanctietoepassing.

Een en ander wordt in de memorie van antwoord met zo veel aplomb gebracht dat daaruit – hopelijk onbedoeld – het beeld oprijst van een minister die zegt: Kamer, waar maakt u zich druk over, mijn besluit is al geruime tijd geleden gevallen en na de nota van wijziging bij het wetsvoorstel 26871 valt daar toch niet meer over te discussiëren. Dit beeld verdient correctie. Voorop staat dat de minister verantwoordelijk is voor de organisatie van zijn departement. Voor de beslissing een inspectie in

## Van de Beeten

te stellen, heeft hij geen voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal nodig, behoudens in de vorm van het benodigde budget. Ook indien de Staten-Generaal budget voteert voor een inspectie voor de sanctietoepassing, binden de beide Kamers niet hun handen wanneer het uiteindelijk aankomt op wetgeving voor de vaststelling van taken voor een college dat zich bezighoudt met de strafrechttoepassing en jeugdbescherming in ons land. Deze staatsrechtelijke aspecten klemmen temeer, omdat wij op dit punt naar de mening van de CDA-fractie te maken hebben met een door huidige minister overgeërfd product van een autonome bureaucratische dynamiek.

Hiermee ben ik bij het tweede aspect van de zaak aangeland. Waaruit komt namelijk die behoefte aan integraal en stelselmatig toezicht op sanctietoepassing voort? Het antwoord is te vinden in de memorie van antwoord op pagina 3 waar staat: "Die behoefte is ontstaan door het op afstand plaatsen van de uitvoering van overheidstaken."

Al in de debatten over de Noodwet drugskoeriers en het Wetsvoorstel meerpersoonscelgebruik heb ik er namens de CDA-fractie op gewezen dat het gevangeniswezen zich niet leent voor vormen van privatisering en heb ik ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de inzet van particuliere beveiligingsbedrijven buiten en binnen penitentiaire inrichtingen. In de opvatting van de CDA-fractie lenen de strijdkrachten, de politie en het gevangeniswezen wegens de inherente bevoegdheid tot geweldstoepassing bij de uitoefening van hun taken – uitdrukking van het geweldsmonopolie van de overheid – zich nu juist niet voor het op afstand plaatsen van de uitvoering. In zoverre achten wij het ondenkbaar dat de Dienst Justitiële Inrichtingen als een soort agentschap op afstand wordt geplaatst en de verantwoordelijkheid van de minister zich zou beperken tot het geven van aanwijzingen en het volgen van toezicht.

De omstandigheid, dat er privaatrechtelijke inrichtingen en instellingen zijn – zoals reclassering en enkele tbs-klinieken, alsmede justitiële jeugdinrichtingen – doet aan het voorgaande niets af. Voor zover bij dergelijke private rechtspersonen niet het accent ligt op behandeling – vergelijkbaar met een gesloten afdelingen van een psychiatrisch ziekenhuis buiten de strafrechtsfeer – zou er eerder reden zijn te overwegen om hetzij de daar verblijvenden in rijksinrichtingen en rijksinstellingen onder te brengen, hetzij die private rechtspersoon rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het departement te brengen.

Tegen de achtergrond van deze opvatting over de plaats van het gevangeniswezen in het palet van overheidstaken – waarbij dus ook de nauwst denkbare band tussen de uitvoeringspraktijk en de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister voor die uitvoeringspraktijk aan de orde is – ligt het niet voor de hand strafrechttoepassing te beschouwen als een op afstand geplaatst terrein waarop dan vanuit het verantwoordelijke departement "onafhankelijk" ambtelijk toezicht moet worden uitgeoefend. In deze visie past het eerder om juist toezicht te organiseren buiten het ambtelijk apparaat, zoals in de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming.

De minister noemt in de memorie van antwoord echter nog een andere reden waarom het wenselijk zou zijn om te komen tot een onafhankelijke, integrale inspectie. In dezelfde passage valt namelijk te lezen, dat

in het verleden meermalen ad-hoccommissies zijn ingesteld naar aanleiding van incidenten binnen justitiële inrichtingen. Genoemd wordt de commissie-Van Dinter die de medische zorg onderzocht en de commissie-Balkema die onderzoek deed naar suïcides in de inrichting De Noordsingel. "Dit voedde de wens te kunnen beschikken over een onafhankelijke, integrale inspectie", aldus de memorie.

Reeds op het oog is dit een tamelijk magere redengeving om te komen tot een permanent onderzoeksinstituut in de vorm van de Inspectie Sanctietoepassing. Dit zou anders zijn indien de beide commissies hadden geconcludeerd dat de incidenten zouden zijn voorkomen bij structureel toezicht door een dienst als de Inspectie Sanctietoepassing. Dat zegt de memorie echter niet. Ook eerder is een dergelijke onderbouwing niet aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegd, zodat ik het er maar op houd dat zo'n conclusie niet is getrokken door de genoemde onderzoekscommissies.

Ik kom nu te spreken over de European Prison Rules. In de eerste plaats een opmerking over de status van deze regels. Met de minister onderschrijf ik dat deze regels de lidstaten van de Raad van Europa juridisch niet binden. De verdragstrouw, die ook voortvloeit uit het Verdrag tot oprichting van de Raad van Europa, dwingt de Nederlandse wetgever echter wel om die aanbevelingen serieus te nemen. Ik meen dan ook dat een lidstaat die een aanbeveling niet opvolgt of niet volledig opvolgt, dit op een overtuigende wijze zou moeten kunnen beargmenteren. In dit kader is het de taak van deze Kamer in het wetgevingsproces om juist te letten op de consequenties van internationale verplichtingen. Het past dan ook dat de senaat specifiek aandacht besteedt aan regel 92 en 93 van de European Prison Rules in relatie tot dit wetsvoorstel.

Dat brengt mij bij mijn tweede opmerking en die ziet op de verhouding tussen regel 92 en regel 93. Regel 92 betreft governmental inspection en regel 93 beveelt aan independent monitoring. In de memorie van antwoord haalt de minister de toelichting aan bij regel 92: "The way in which governmental inspection is organized will vary from mere checking of the book keeping of prisons to in depth and on the spot audits, which take into account all aspects of prison administration and of the treatment of prisoners." Vervolgens zegt de memorie dat dit laatste nu juist de Inspectie voor de Sanctietoepassing doet en dat deze daarmee ook inhoud geeft aan de aanbeveling van regel 93, omdat zij volledig onafhankelijk is. Letterlijk zegt de memorie: "Daar waar de EPR derhalve overheidsinspectie en onafhankelijk toezicht tegenover elkaar lijken te plaatsen, kan geconstateerd worden dat de ISt elementen van beide in zich verenigt."

Die conclusie lijkt mij echter niet vol te houden. De omstandigheid dat in de toelichting op regel 92 blijkt dat governmental inspection kan meebrengen een onderzoek naar de bejegening van gedetineerden – een element dat ook uitdrukkelijk wordt genoemd in regel 93 bij independent monitoring – kan alleen maar tot de conclusie leiden dat het Comité van de Ministers van de Raad voor Europa desondanks – dus: ook als governmental inspection zich uitstrekt tot de bejegening van gedetineerden – independent monitoring verlangt met het oog op de bejegening van gedetineerden. Anders gezegd, de regels 92 en 93 impliceren de mogelijkheid van dubbele werkzaamheden, waarbij toezicht op de

## Van de Beeten

bejegening van gedetineerden in ieder geval onderdeel moet uitmaken van independent monitoring.

Dat brengt mij dan bij de vraag of de inspectie kan worden beschouwd als een "independent body". In het voorlopig verslag heb ik er namens de CDA-fractie al op gewezen dat het begrip onafhankelijkheid diverse aspecten kent. Daarbij verwees ik naar een rede van collega Franken. Ziet men de verschillende typen onafhankelijkheid, respectievelijk aspecten van onafhankelijkheid zoals door hem onderscheiden, dan komt het mij voor, dat independent monitoring van regel 93 als tegengesteld tot governmental inspection van regel 92 nu juist meebrengt dat zij juist niet door een overheidsdienst kan worden uitgeoefend.

Dat brengt mij bij het laatste punt: de vraag of independent monitoring al dan niet afdoende is geregeld door het maatschappelijk toezicht via de lokale commissies van toezicht. Aan de minister kan worden toegegeven dat lokale commissies zich in ieder geval meer kwalificeren als independent bodies in de zin van regel 93 dan de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Wel is dan van belang dat de lokale commissies over voldoende deskundigheid of voldoende deskundige ondersteuning beschikken, alsmede dat hun bevindingen openbaar worden gemaakt en toegezonden aan internationale lichamen, zoals de toelichting op regel 93 vraagt. Gebeurt dit, of wordt dit voldoende gewaarborgd?

Verder heeft de minister het gelijk aan zijn kant als hij opmerkt dat uit de toelichting bij regel 93 niet zonder meer volgt dat in Nederland independent monitoring alleen op landelijk niveau zou kunnen plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat voldoende overzicht wel van belang is voor de effectiviteit van de independent monitoring. In dit verband verwees de minister naar de motie van de Tweede Kamerleden Weekers en Çörüz. Die motie kent aan de raad een stimulerende rol toe ten opzichte van de lokale commissies van toezicht, "teneinde de raad in de uitoefening van zijn adviestaak in staat te stellen een landelijke vergelijking te maken en landelijke trends te signaleren op het gebied van bejegening van justitiabelen en jeugdigen".

Hier raakte ik, in alle eerlijkheid, toch enigszins het spoor bijster. Want wat staat hier nu in feite? Hier zegt de minister in de memorie van antwoord met zoveel woorden dat de raad lokale commissies kan verzoeken om onderzoeken te doen en daarover dan aan de raad te rapporteren, zodat de raad in het kader van de adviestaak een landelijke vergelijking kan maken en landelijke trends kan signaleren op het gebied van de bejegening van justitiabelen en jeugdigen. In feite wordt hiermee aan de raad dus alsnog een toezichthoudende taak toebedeeld, maar nu uitgeoefend via lokale commissies. Als de minister dit inderdaad mogelijk acht, of zelfs wenselijk, is de koninklijke weg dan niet om aan de raad gewoon de toezichthoudende functie te laten? Het zou een mooi gebaar zijn van de minister, zo kort voordat het kabinet een demissionaire status bereikt.

□

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Behalve het opheffen van de tijdelijkheid van de instellingswet en het aanpassen van de incompatibiliteitenregeling voor de leden van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, de RSJ, behelst het onderhavige wetsvoorstel ook het doen vervallen van de toezichthou-

dende taak van de raad. De minister heeft namelijk met ingang van 1 januari 2005 de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de ISt, operationeel gesteld, die deze taak moet overnemen en voorts belast wordt met de coördinatie en stroomlijning van de werkzaamheden van de overige inspecties die op hetzelfde speelveld opereren.

De VVD-fractie gunt de minister van Justitie zijn eigen inspectie. Het door deze uit te oefenen integrale en professionele toezicht is immers van belang voor het dragen en waarmaken van diens eindverantwoordelijkheid voor de sanctietoepassing, aldus de minister op pagina 9 van zijn memorie van antwoord. Maar hiermee raken wij tegelijk de angel van het wetsvoorstel. Het blijft voor mijn fractie namelijk de vraag of de ISt zich kwalificeert als onafhankelijk orgaan in de zin van de European Prison Rules, de EPR; alle verzekeringen van de minister in de memorie van antwoord ten spijt. De ISt is een dienstonderdeel van het ministerie van Justitie en derhalve deelgenoot in de impliciete opdracht aan elk departement om de minister "uit de wind te houden". Het valt te betwijfelen of een werkelijk onafhankelijk opererende inspectie een lang leven beschoren zou zijn, nu zij anders dan de meeste andere rijksinspecties geen toezicht heeft te houden op beleidsuitvoering onder verantwoordelijkheid van derden, maar op beleidsuitvoering onder verantwoordelijkheid van de eigen minister.

Eigenlijk is de minister het wel met ons eens, hetgeen blijkt uit de opvallende slagen hij maakt in de memorie van antwoord om zijn standpunt nader te onderbouwen. De minister wijdt een uitgebreide beschouwing aan de EPR, een herziene versie waarvan op 11 januari 2006 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa is aanvaard. Regels 92 en 93 van de EPR hebben betrekking op "Inspection and monitoring" van penitentiaire inrichtingen. Regel 92 ziet daarbij op inspectie van de zijde van de overheid, de "governmental inspection", regel 93 heeft betrekking op onafhankelijk toezicht, "independent monitoring". Blijkens de toelichting op de EPR is met deze tweedeling beoogd om een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds "the inspection of prisons by governmental agencies" en anderzijds de "monitoring of conditions of detention and treatment of prisoners by an independent body".

So far, so good, zou je denken. Maar de minister constateert in de memorie van antwoord dat het bij de EPR gaat om een aanbeveling van het Comité van Ministers aan de lidstaten van de Raad van Europa en, zoals eerder al is gezegd, een aanbeveling is geen juridisch bindend instrument. Zo'n uitspraak verwacht je echter niet van een minister die zelf mede de aanbeveling heeft gedaan, tenzij hij die uitspraak nodig heeft om tot een sluitende argumentatie te komen.

Vervolgens constateert de minister dat waar de EPR overheidsinspectie en onafhankelijk toezicht tegenover elkaar lijken te plaatsen, de ISt elementen van beide in zich verenigt. De vraag of zij kan worden beschouwd als een onafhankelijk orgaan in de zin van regel 93 kan derhalve zowel bevestigend als ontkennend worden beantwoord, aldus de minister. Bevestigend, omdat de ISt in haar werkwijze en oordeelsvorming onafhankelijk is – maar daar zet de VVD-fractie dus vraagtekens bij; ontkennend, omdat de ISt een dienstonderdeel van het ministerie is. Wat er ook zij van de onafhankelijkheid van de ISt in het licht van regel 93, zo vervolgt de memorie

## De Graaf

van antwoord, de ISt is niet de enige manier waarop in Nederland wordt vormgegeven aan onafhankelijk toezicht op detentieomstandigheden. De minister refereert dan aan de commissies van toezicht met hun beklagcommissies en de beroepscommissie van de RSJ en komt, het geheel van instanties dat zich bezighoudt met toezicht en controle op de behandeling van gedetineerden overziend, tot de slotsom dat Nederland ruimschoots voldoet aan het gestelde in regel 93.

Welke conclusie valt nu uit dit alles te trekken? Onzes inziens geen andere dan dat de ISt zonder een verbinding te leggen met de commissies van toezicht zich niet kwalificeert als een onafhankelijk orgaan in de zin van regel 93 van de EPR. De minister zegt ook dit reeds zelf met zoveel woorden in de memorie van antwoord: de ISt opereert daarbij als centrale inspectie naast de commissies van toezicht die bij elke inrichting zijn ingesteld om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting. Dit lokale toezicht is maatschappelijk georiënteerd en daarmee is onafhankelijk toezicht verzekerd, zoals neergelegd in de EPR. Juist die verbinding is echter een gekunstelde, nu de minister ook stelt dat de uitoefening van de toezichttaken door de ISt plaatsvindt voor zover deze niet door anderen worden uitgeoefend, met uitzondering van de commissies van toezicht. De werkzaamheden van de ISt zijn inhoudelijk niet complementair aan die van de commissies van toezicht, maar wel in de zin dat de commissies van toezicht alleen het beeld van de inrichting waaraan zij verbonden zijn bezien terwijl de ISt een landelijk beeld opbouwt, en in de zin dat de commissies van toezicht in overwegende mate gevoed worden door hetgeen in contacten met ingeslotenenaar voren wordt gebracht, aldus de minister.

Mijn fractie tekent hierbij aan dat de opbouw van een landelijk beeld door de ISt vanuit een departementale en niet vanuit een maatschappelijke oriëntatie geschiedt en dat de inbreng van informatie uit contacten met ingeslotenenaar – informatie die relevant is voor een adequate uitoefening van de toezichttaak – kennelijk aan de commissies van toezicht wordt overgelaten. Hoe anders is een en ander momenteel nog geregeld in de relatie van de commissies van toezicht met de RSJ.

De VVD-fractie is van mening dat bij het doen vervallen van de toezichthoudende taak van de RSJ de lokale commissies van toezicht, die onmisbaar zijn in het licht van regel 93 van de EPR, geheel op zichzelf komen te staan en de nodige deskundige ondersteuning komen te ontberen. Dit zal ten koste gaan van zowel de onafhankelijke positie van die commissies als van de kwaliteit van hun werk. Met verwijzing naar de in de Tweede Kamer aanvaarde motie-Weekers/Çörüz, door de minister kennelijk met instemming aangehaald in de memorie van antwoord, dient dan ook op zijn minst de huidige rol van de RSJ als ruggensteun van de commissies van toezicht bij de uitoefening van hun toezichttaak te worden gehandhaafd. Een en ander betekent voor mijn fractie, dat de toezichthoudende taak van de RSJ niet geheel dient te vervallen en dat de minister alsnog tot een afbakening van de toezichttaken van de ISt en de RSJ dient te komen, waarbij voor wat betreft de RSJ ook aan een koppeling met de adviestaak kan worden gedacht.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Bij het voorliggende wetsvoorstel is in feite een onderwerp van detentierecht aan de orde, meer in het bijzonder de toezichthoudende taak van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Officieel en voluit gaat het daarbij om (het toezicht op) de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbeperkende en vrijheidsbenemende maatregelen door inrichtingen en instellingen die onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie een taak uitoefenen in het kader van die tenuitvoerlegging, inclusief de vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking van jeugdigen; het is een hele mond vol. Het toezicht van de raad richt zich niet op de vraag of de overheid de vrijheidsbenemende dan wel -beperkende straffen en maatregelen doeltreffend en doelmatig uitvoert, maar op de vraag of de uitvoering van het beleid resulteert in een behoorlijke bejegening. De raad richt zijn aandacht vooral op de vraag of de justitiabelen de bejegening en zorg krijgen waarop zij recht hebben. Het toezicht door de raad is te typeren als een vorm van extern maatschappelijk en onafhankelijk toezicht.

Naast de raad functioneren circa 140 commissies van toezicht, die aan elke justitiële inrichting zijn verbonden. Zij hebben als belangrijkste taak het kennismaken van klachten en grieven, ingebracht door ingeslotenenaar. Ondanks hun naam zijn zij, mede door hun beperkte omvang en ondersteuning, niet voor landelijke toezichthoudende taken geëquipeerd. Wél is dit lokale toezicht onafhankelijk en maatschappelijk georiënteerd.

Kernpunt van het wetsvoorstel is het vervallen van de toezichthoudende taak van de raad. Dat geldt niet voor de andere taken: advisering van de regering en rechtspraak in beklagzaken, waar hij als beroepscommissie fungeert. De regering wil nu de toezichthoudende taak van de raad onderbrengen bij de Inspectie voor de Sanctietoepassing, die naast de taak om toezicht op de bejegening te houden ook de opdracht krijgt om toezicht te houden op de beveiliging en op de organisatie van de tenuitvoerlegging van sancties.

Er is een lange weg voorafgegaan aan de instelling van de inspectie. De ontwikkeling van de idee en de vormgeving van een inspectie heeft reeds een aanvang genomen bij de voorbereiding van de Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en is in de derde voortgangsrapportage van het veiligheidsprogramma reeds aangekondigd. Wij kunnen niet stellen dat wij door de instelling zijn overvallen. De inspectie moet staan, aldus de stukken, voor integraal, samenhangend toezicht, dat het toezicht door andere inspecties onverlet laat. De toezichthoudende taak van de raad kan/moet volgens de minister vervallen, omdat anders een doublure, eerder een overlap zou optreden, aangezien de toezichthoudende taak van de inspectie een bredere is dan die van de raad. Ik noemde al de beveiliging, waar qua toezicht sprake is van een lacune.

In het voorlopig verslag hadden onze fracties de vraag gesteld waar het toezicht op de reclasseringsinstellingen zou blijven. In antwoord op dezelfde vraag van de PvdA- en de CDA-fractie antwoordt de regering nu dat dit toezicht ook naar de inspectie zal gaan; dit staat in de memorie van antwoord op de pagina's 5 en 8. In dit verband van de herpositionering van het toezicht zou ik thans nog de vraag willens tellen waar het toezicht op de

## Holdijk

geestelijke verzorging zal berusten. Of is er op dit terrein geen sprake van enig overheidstoezicht?

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor goede en effectieve sanctietoepassing. Hij is ook verantwoordelijk voor de bewaking van de kwaliteit in de sanctietoepassing. Daarvoor is toezicht nodig. Terecht stelt hij op pagina 5 van de memorie van antwoord: "Het gaat daarbij om toezicht op de uitoefening van publieke taken: de bejegening van personen die krachtens een strafrechtelijke of civielrechtelijke sanctie of maatregel gedwongen aan de zorgen van de overheid zijn toevertrouwd." Het toezicht strekt zich uit over de uitvoerders van sanctieregelgeving en van het sanctiebeleid. Dat gegeven doet de vraag stellen – het is natuurlijk een retorische vraag – of er geen hoge eisen gesteld moeten worden aan de inspectie wat betreft de onafhankelijkheid qua werkwijze en oordeelsvorming.

In de nota naar aanleiding van verslag van de Tweede Kamer stelde de minister ten aanzien van de raad dat hij niet zozeer het scheiden van taken van groot belang achtte als wel het te allen tijde vermijden van iedere schijn van partijdigheid; dit staat op pagina 3. Wij zijn het met dat laatste volstrekt eens. Zoals het strafproces om openbaarheid vraagt, zo geldt dat mutatis mutandis voor de sanctietoepassing. Er moet van "buitenaf" door de maatschappij meegekeken kunnen worden om iedere schijn van partijdigheid te vermijden. De positionering van een inspectie als ambtelijke dienst onder de directeur-generaal – of wordt het de secretaris-generaal? – die rechtstreeks verantwoordelijk is voor de sanctietoepassing, blijft vragen oproepen over de mate van onafhankelijkheid. Is er wel sprake van voldoende distantie, zodat werkelijk van een "independent body" kan worden gesproken? Ik zou niet willen stellen dat de inspectiedienst, die ressorteert onder het departement van Justitie, geen onafhankelijk oordeel zou kunnen vellen, maar ik vind wel dat men zelfs maar de schijn van partijdigheid moet vermijden; dit zijn woorden van de minister zelf. Kunnen inspecteurs niet in een positie terecht komen waarbij zij zich moeten buigen over bezuinigingsplannen én over de positie van de gedetineerden? Dat kan uit een oogpunt van een afgewogen benadering misschien wenselijk geacht worden, maar kan ook een dwangpositie veroorzaken waarin loyaliteitsconflicten kunnen opdoemen. Gaarne zien wij een, zo mogelijk overtuigende, uiteenzetting van de minister tegemoet die onze twijfels weg kan nemen.

Voorzitter. Wij eindigen onze bijdrage met de vraag of de minister kan en wil garanderen dat de overblijvende taken van de raad, aannemende dat het wetsvoorstel zou worden aanvaard, volwaardig en ten minste op het huidige niveau uitgevoerd kunnen blijven worden. Wij beschouwen zulk een garantie als een voorwaarde om te kunnen instemmen met de overgang van de toezichthoudende taken van de raad naar de inspectie.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Ik heb na de behoorlijk kritische bijdrage van de eerste vier sprekers in dit debat niet heel veel nieuws meer te melden. De argumentatie en de hoofdpunten van kritiek vormden precies de redenen waarom de GroenLinksfractie in de Tweede Kamer haar steun aan dit wetsvoorstel heeft onthouden bij de behandeling van het wetsvoorstel daarginds. Wij achten de toezichtstaak van de RSJ van

belang, zeker in een tijdsgewricht waarin wij met zorg kennis nemen van de ontwikkelingen in penitentiaire inrichtingen. Die ontwikkelingen zijn niet in de laatste plaats mede ontstaan door de versobering van het detentieregime, door meerpersoonscelgebruik, door noodwetten voor drugskoeriers en wat dies meer zij. Zeker in een tijd waarin flinke efficiëncyslagen worden gemaakt, is naar ons oordeel extern onafhankelijk maatschappelijk toezicht op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen noodzakelijk.

In de knipselkrant van Justitie is een artikel opgenomen uit het Nederlands Dagblad van 21 augustus jongstleden, waarin nog eens duidelijk wordt waarom dat externe toezicht bij een toenemende versobering zo belangrijk is. Het is een bloedstollend artikel en heet "Hoogspanning in de gevangenissen". Als de helft daarvan waar is, dan zou dat reden zijn om hier een apart debat over de toestand in penitentiaire inrichtingen te voeren. De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming wordt in het artikel opgevoerd als een noodzakelijk kwaad; althans dat valt tussen de regels door te lezen. Er is al eerder aangekaart dat ernstige incidenten zoals geweld, brandstichting, zelfmoordpogingen onvoldoende bekend raken bij Justitie. Iedere inrichting – zo wordt een voormalig penitentiair inrichtingswerker sprekend opgevoerd – wil immers haar goede naam hoog houden. Als alles wordt gemeld, staan zij bij Justitie niet langer goed bekend.

Dat is uiteraard een somber beeld. Als dit echter de mechanismen zijn op grond waarvan de interne inspectiediensten moeten werken, dan maak ik mij ernstig zorgen en dan lijkt het mij goed dat er naast de lokale commissies van toezicht ook nog een landelijk opererend onafhankelijk orgaan is dat in contact staat met al die lokale commissies van toezicht en een beeld heeft van wat zich afspeelt op het centrale niveau, op het geaggregeerde niveau van alle penitentiaire inrichtingen en jeugdbeschermingsinrichtingen.

Met alle anderen vraag ik ook aandacht voor regel 93 van de European Prison Rules, vastgesteld in januari 2006, ik neem aan in aanwezigheid van deze minister. Een "independent body" kunnen wij de inspectie van het ministerie met alle respect niet noemen. Commissies van toezicht zijn weliswaar independent, maar geen "national body". In ieder geval is het geen body die nationaal kan monitoren of de bejegening in de penitentiaire inrichtingen voldoet aan de minimale normen die wij daarvoor zouden moeten stellen.

Samenvattend zal het geen verwondering wekken dat mijn fractie niet geporteerd is van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Het schrappen van de toezichtstaak van de RSJ is een voornaam onderdeel van het wetsvoorstel, dat blijkt ook uit dit debat. Om die reden zal mijn fractie haar steun aan het totale wetsvoorstel onthouden, tenzij de minister de Kamer alsnog een toezegging wil doen dat hij dit aspect van het wetsvoorstel nog eens rustig zal overdenken en dat hij wil overwegen wat daarover in deze Kamer is gezegd.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Het voorstel om de toezichthoudende taak van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming te schrappen, werd door mijn collega De Wit aan de andere kant een van de slechtere voorstellen van de minister genoemd. Die

aanduiding geeft aan dat deze minister wel meer doet wat ons niet echt aanstaat, maar ook dat hij tot betere voorstellen in staat is. Ik deel die opvatting van mijn collega aan de overzijde. De instelling van een inspectie voor de sanctietoepassing was en blijft een goede zaak. Professioneel en structureel toezicht op de tenuitvoerlegging van straffen in justitiële instellingen is noodzakelijk, maar daarom hoeft het onafhankelijke toezicht zoals het door de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming naar tevredenheid wordt uitgevoerd, nog niet te verdwijnen. Zeker niet in een tijd – collega De Wolff verwees er al naar – waarin er zo veel verandert in onze gevangnissen en naar de mening van mijn fractie en van anderen lang niet altijd in de goede richting. De recente wijzigingen in het gevangenisregime stemmen ons erg somber. Veel belangrijker is dat dit ook geldt voor het gevangenispersoneel, voor de reclassering en de gevangenen zelf. Juist daarom is op zijn minst een zo onafhankelijk mogelijk toezicht vereist. Met steeds meer en vaak ook gevaarlijker gevangenen en verhoudingsgewijs minder personeel nemen de kansen op problemen en misstanden in onze gevangnissen toe. Laten wij daar de ogen voor openhouden, zeg ik tegen de minister.

De minister zegt uit voorzorg te hebben geregeld dat de werkwijze en oordeelsvorming van de inspectie onafhankelijk plaatsvinden. Met alle respect voor de mening van de minister ziet mijn fractie een wezenlijk verschil tussen een aan de minister hiërarchisch ondergeschikte organisatie en een raad die door de Kroon wordt benoemd, die geen hiërarchische relatie met het departement heeft en die naar ieders oordeel, ook dat van de minister, de eigen onafhankelijkheid en deskundigheid in de praktijk lang bewezen heeft.

Deze minister heeft ongetwijfeld het voornemen om geen enkele invloed uit te oefenen op zijn inspectie en het door de inspectie te houden toezicht, maar geldt dat ook voor elke volgende minister van Justitie? Er lopen er in en rond Den Haag wat rond voor wie hij noch ik onze hand in het vuur zouden steken als het over dit onderwerp gaat. Dat geldt zeker ook buiten onze grenzen. Precies daarom zijn er in de Raad van Europa begin dit jaar Europese gevangenisregels afgesproken. Het is lang niet overal zeker dat alle ministers die over het gevangeniswezen gaan, Donner heten of in de geest van Donner handelen. Men moet de kat niet op het spek binden, lijkt een van de bindende gedachten te zijn geweest bij het opstellen van de European Prison Rules door de Raad van Europa. Daarin werd vastgelegd dat onafhankelijk toezicht gegarandeerd dient te zijn in alle landen van de Raad van Europa.

Als vertegenwoordiger van deze Kamer in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa hecht ik er zeer aan dat wij deze Europese afspraken nakomen. De stelling van de minister dat hij de European Prison Rules weliswaar als bron van inspiratie voor het regeringsbeleid ziet, maar niet als bindend in al zijn aspecten is wellicht formeel juist, maar overigens toch een met een erg zuinig mondje beleden afhankelijkheid aan de Raad van Europa. Wij hebben het hier immers over een Europese organisatie die de bescherming van de mensenrechten als core business beschouwt. Het is geen goed signaal als wij ons al binnen een halfjaar indelen bij de rekkelijken in plaats van bij de preciezen als het gaat om de hardheid van de daar gemaakte afspraken. Deze Nederlandse stellingname kan zeker aangeroepen worden in landen die een aanzienlijk

slechtere staat van dienst hebben als het gaat om het toezicht op hun gevangeniswezen en om de wijze waarop er met de rechten van hun gevangenen omgesprongen wordt.

Het is jammer dat de motie-De Wit het in de Tweede Kamer niet gehaald heeft. Die motie voorzag in handhaving van de toezichthoudende taak van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming naast het integrale toezicht door de inspectie. De motie-Weekers/Çörüz die de raad een stimulerende rol toedicht ten opzichte van de lokale commissies van toezicht als het gaat om het maken van landelijke vergelijkingen en het waarnemen van trends, is volgens mijn fractie beslist geen afdoende compensatie voor het weghalen van de toezichtstaak bij de raad.

Echter, het voorliggende wetsvoorstel doet meer dan het schrappen van de toezichtstaak van de raad. Het haalt ook het tijdelijke karakter van de raad weg, wat wij een goede zaak vinden, en het regelt alle taken van de raad als zodanig, waar ook niets mis mee is. Hier is dus de betere Donner aan het werk en daarin steunen wij hem. Alleen wordt het dan wel lastig of je nu per saldo voor dit wetsvoorstel moet stemmen of tegen. Meer smaken zijn er niet voor de Eerste Kamer. Wij luisteren deze keer daarom extra goed naar de beantwoording door de minister van onze en andermans opmerkingen, zodat wij in tweede termijn onze keuze kunnen bepalen. Een toezegging van de minister, de Kamerbrede opvatting gehoord hebbend om alsnog in de geest van de eerder niet gehonoreerde motie-De Wit te handelen en dus de toezichthoudende taak overeind te houden, zal ons zeker helpen om een voor hem aangename beslissing te nemen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Regeling van de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte (30229).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Nicolaï**: Voorzitter. Ik dank de heer Platvoet en anderen voor de felicitaties aan mijn adres, al zei de heer Platvoet erbij dat ik de zesde minister met deze portefeuille ben die hij in zeven jaar heeft meegemaakt. Dat is inderdaad niet de vorm van bestuurlijke vernieuwing die ik voorsta, maar dat valt mij moeilijk te verwijten, hetgeen hij overigens ook niet deed.

Ik dank de leden van uw Kamer vooral voor hun inbreng. Een aantal van hen refereerde aan de lange voorgeschiedenis. De heer Pastoor begon dertien jaar geleden, bij de behandeling in de Eerste Kamer, de heer Van Raak ging nog verder terug, namelijk negentien jaar geleden, tot de discussie in de Tweede Kamer met mevrouw Van Es. Mevrouw Westerveld vatte de voorgeschiedenis samen met de term "over tijd". Zoals men weet, kan er ook in dat geval nog altijd sprake zijn