

3

Aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

Aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (36372);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van het voorstel van wet houdende wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (36583).**

(Zie vergadering van 7 juli 2025.)

De voorzitter:

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de wetsvoorstellen 36372, Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, en 36583, Wijziging van het voorstel van wet houdende wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Ik heet de staatssecretaris Rechtsbescherming van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt hervat.

De voorzitter:

Thans is aan de orde het antwoord van de regering in eerste termijn. Ik geef het woord aan de staatssecretaris Rechtsbescherming, de heer Struycken. Ga uw gang.

Staatssecretaris Struycken:

Voorzitter. Om te beginnen wil ik uw Kamer bedanken voor het zorgvuldig en vooral ook voortvarend oppakken van deze wetsvoorstellen. Uw Kamer ziet kennelijk het belang ervan in en dat is voor het ministerie en het land belangrijk. De voorstellen die we vandaag bespreken zijn ingediend bij de Tweede Kamer door de toenmalige minister voor Rechtsbescherming Franc Weerwind — zijn naam werd gisteren ook genoemd — en bij uw Kamer, samen met mij, behandeld door voormalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid mevrouw Ingrid Coenradie. Elk van ons zag de noodzaak van aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit vanuit detentie en het belang van een voortvarende behandeling. De maatregelen zijn hoognodig. Het is dan ook is het, gezien de maatschappelijke noodzaak en de actualiteit, waarbij advocaten onder zeer grote druk komen te staan, van groot belang dat wij hier vandaag over spreken. Ik wil eerst ingaan op het doel van de maatregelen.

Het overkoepelende doel is betere bescherming — in drie-voud. Ten eerste: betere bescherming van de mensen die werken bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Ten tweede: betere bescherming van de advocaten, de raadslieden die de gedetineerden bijstaan. Ten derde: betere bescherming van de samenleving als geheel. De Dienst Justitiële Inrichtingen en het personeel daar, met inbegrip van de directie,

wordt geconfronteerd met een kleine groep gedetineerden die een eigen en stevige benadering vergt. Het gaat om gedetineerden die zijn geplaatst in de extra beveiligde inrichting of op de Afdeling Intensief Toezicht. Ik zal naar hen verwijzen als de "hoogrisicogedetineerden".

Deze groep zorgt voor een toenemende dreiging en een vergroot risico op voortgezet crimineel handelen vanuit detentie, en ook in toenemende mate. Met de maatregelen uit het wetsvoorstel wordt het gevangeniswezen beter toegerust op de omgang met deze hoogrisicogedetineerden. Het is een kleine uitzonderlijke groep. De heer Dittrich sprak van de "buitencategorie", en dat is het. Het gaat om ongeveer 1% van de hele gevangenispopulatie.

De maatregelen zien in essentie op minimale communicatie en maximaal toezicht, maar alles binnen de grenzen van het recht. Met dit voorstel is naar mijn stellige overtuiging een balans gevonden tussen de benodigde veiligheidsmaatregelen tegen de georganiseerde ondermijnende misdaad en aan de andere kant de eerbiediging van de grondrechten van deze groep gedetineerden. Want hoe klein die groep ook is, ook hun grondrechten dienen te worden geëerbiedigd.

Ik kom toe aan de beantwoording van de gestelde vragen. Na een algemene opmerking over het wetgevingstraject zal ik ten eerste ingaan op de problematiek van proportionaliteit en maatwerk, ten tweede meer specifiek op de advocatenmaatregelen, ook in verband met de kritiek vanuit de Nederlandse orde van advocaten, de NOvA. Dan zal ik in antwoord op vragen wat zeggen over de overige generieke maatregelen, met name visueel toezicht. Dan zal ik iets zeggen over de bevelsbevoegdheid die in de wet besloten ligt, en dan zal ik iets zeggen over, wat dan heet, de "exitstrategie", wat een beetje een aparte term in het kader van de ebi is. Dat gaat over de problematiek van afschaling. Ten slotte wil ik nog een aantal woorden wijden aan de problematiek waar ook u bekend mee zult zijn, namelijk de grote capaciteitsproblemen die we in het gevangeniswezen hebben, en in verband daarmee aan dit wetsvoorstel.

Voorzitter. De heer Janssen vroeg mij in algemene zin iets te zeggen over het wetgevingstraject. Dit is inderdaad een bijzondere situatie. Er liggen twee wetsvoorstellen voor, waarvan het een corrigeert op het ander. Mijn voorganger, minister Weerwind, heeft de verstandige keuze gemaakt om de Tweede Kamer te verzoeken na aanneming van de amendementen inzake auditief toezicht een pas op de plaats te maken met de stemmingen en eerst over dat amendement advies bij de Raad van State aan te vragen. Daar is vervolgens ook gevolg aan geven op een wat bijzondere wijze, maar wel op een effectieve manier in de omstandigheden zoals die er waren.

In algemene zin gaat het hier om een amendement. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de wetgevingskwaliteit, een onderdeel van de portefeuille Rechtsbescherming, spreek ik regelmatig met de wetgevingsrapporteurs in de Tweede Kamer. Ook in de Tweede Kamer heeft het concept amendement de aandacht, want amendementen, zeker daar waar ze op een betrekkelijk laat moment worden ingediend, kunnen complicaties oproepen. Dat kunnen heel simpel technische complicaties zijn, dus dat ze qua formulering niet goed passen in de wet. Dat kunnen complicaties zijn

in de bredere consistentie, dus dat het stelsel van de wet disproportioneel uit balans wordt getrokken. Maar het kan natuurlijk ook een heel politieke keuze zijn die uit dat amendement voortkomt. Het gesprek over amendementen en vroegtijdige afstemming daarvan, ook op ambtelijk niveau, heeft de aandacht. In ieder geval is het hier goed gegaan in die zin dat er nu twee wetsvoorstellen liggen die in enen moeten worden gezien en beoordeeld. Ik hoorde gisteren het verzoek om in een bepaalde volgorde te stemmen. Ook wat het kabinet betreft gaat het om één voorstel. Het is voor het kabinet niet voorstelbaar dat het ene wel en het andere niet wordt aangenomen.

Tot zover wat het wetgevingsproces betreft. Dan ga ik nu naar het eerste onderdeel.

De voorzitter:

Er is een interruptie van de heer Dittrich van D66.

De heer Dittrich (D66):

Dank u wel. Ik wil daar toch een vraag over stellen, omdat u ook verantwoordelijk bent voor de wetgevingskwaliteit. Daar hebt u onlangs een brief over gestuurd aan de Tweede en de Eerste Kamer. Het viel mij op dat daarin allerlei bespiegelingen werden gehouden over de kwaliteit van wetgeving, maar dat het onderwerp amendementen helemaal niet aan de orde kwam. Nou ga ik u niet vragen om een oordeel te geven over amendementen, want dat moeten Kamerleden gewoon zelf doen, maar ik vond het wel een beetje een disbalans, omdat wij in de Eerste Kamer toch wel met een zekere regelmaat wetsvoorstellen zien die geamendeerd zijn zonder advies van de Raad van State, zonder uitvoeringstoets en noem maar op. Kunt u daar ook iets over zeggen waar wij weer wat aan hebben in het vervolg?

Staatssecretaris Struycken:

De brief ziet inderdaad in essentie op het ordentelijke proces dat doorlopen moet worden vanuit de beleidsinitierende departementen. Het Beleidskompas is daarbij een kerngegeven. Het Beleidskompas omvat velerlei toetsen, waaronder ook voor uitvoerbaarheid. Dat is een heel belangrijke toets, hebben we de afgelopen jaren geleerd. Dat is dus primair daar waar de wetgeving wordt geïnitieerd. Ik geloof dat er ergens wel de constatering in zit dat er voor amendementen niet een vergelijkbaar traject in zit, maar in ieder geval is aan de Tweede Kamer aangeboden of de suggestie gedaan althans te overwegen ook bij amendementen en overigens ook bij initiatiefwetsvoorstellen de route van het Beleidskompas te volgen. Ik weet dat er in ieder geval bij Justitie brede bereidheid bestaat om assistentie te verlenen daar waar een Kamerlid toch tracht dat Beleidskompas te volgen. Dat vergt soms assistentie bij het consulteren van uitvoeringsorganisaties, waar een Kamerlid niet direct toe geëquipeerd is. Het speelt dus in de brief niet een prominente rol, mede gezien de constatering dat het primaat natuurlijk bij de Kamer ligt. Zijzelf gaan ook over dat onderdeel. De amendementen liggen primair in het domein van de Kamer. Ik denk dat de brief er vooral op is gericht om meer structureel aandacht te vragen voor wetgevingskwaliteit. Ik denk ook aan de kinderrechtentoets en aan de regeldruktoets. Er zijn heel veel toetsen. Dit tezamen moet ertoe leiden dat er een breder besef ontstaat over het belang

van dat soort toetsen. De hoop is dat de Kamer aanhaakt daar waar het amendementen betreft.

De heer Janssen (SP):

Ik zal er niet te lang op doorgaan, want ik heb er gisteren al wat aandacht voor gevraagd. Laat ik dit zeggen in reactie op wat de staatssecretaris nu zegt: het zou enorm helpen als het kabinet zich ook aan het beleidskader gaat houden. Dat betekent inderdaad een consultatie, en dat is niet de belangrijke partners maximaal een week geven om op belangrijke wetgevingstrajecten te reageren en dat eigenlijk het liefst helemaal willen overslaan. Dat zou enorm helpen. Ik heb gisteren ook gezegd dat het natuurlijk evident is dat we in eerste instantie, wat amendementen betreft — daarbij zien we de incidenten, of ontsporingen, zoals mevrouw Van Toorenburg zei, nu volop — de rol van de Tweede Kamer nog eens goed onder de loep moeten nemen. Dat moeten ze zelf doen. Misschien dat ze zelf nog eens over de aanbevelingen van de commissie na kunnen denken, zeg ik hier maar voor het verslag, die de heer Van der Staaij ook heeft gedaan in 2021. Als er geamendeerd is, wacht dan even twee weekenden met de stemming, zodat je er nog eens rustig over na kunt denken en kunt kijken wat de consequenties zijn. Dat zeg ik hier even voor het verslag als algemene oproep richting onze collega's in de Tweede Kamer.

De voorzitter:

Dan hebben we nog een interruptie van de heer Recourt van GroenLinks-PvdA.

De heer Recourt (GroenLinks-PvdA):

Het is natuurlijk goed om op techniek te wijzen en dergelijke, maar ik denk niet dat dat de kern van het probleem is. De Tweede Kamer was er namelijk over geïnformeerd dat het waarschijnlijk in strijd was met de Grondwet. Desalniettemin zijn die amendementen aangenomen. Het zit op een veel fundamenteeler niveau: hoe sta je in het leven als parlementariër? Het kabinet heeft toen een standpunt ingenomen, bij monde van minister Weerwind. Mijn vraag aan de staatssecretaris is: gaat het huidige kabinet ook bij zichzelf te rade wat te doen met amendementen die eigenlijk onacceptabel zijn? Is het voorbeeld van minister Weerwind ook een voorbeeld om in een soort procedure op te nemen, namelijk dat je gewoon je eigen lijn trekt, zo van "u vindt dat, maar dan gaan wij het niet uitvoeren"?

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de staatssecretaris. Voor de duidelijkheid: de voorzitter vindt het niet. In de derde persoon, graag.

Staatssecretaris Struycken:

Dit raakt het meer in het algemeen. Het primaat van de Kamer staat voor het kabinet natuurlijk overeind. Als de Kamer wil stemmen, dan kan het kabinet de Kamer niet tegenhouden. Het pleit dus voor minister Weerwind dat hij de Kamer heeft weten te overtuigen, in dit geval om de stemming over het wetsvoorstel uit te stellen totdat er advies is ingewonnen bij de Raad van State. Daarbij is het goed gegaan; daar is het gevolgd. Er zit een dialoog in tussen de regering en de Kamer, en ook tussen uw Kamer en de Tweede Kamer om dat structureel op een goede

manier te doen. Uiteindelijk blijft het een politieke keuze die in ieder geval hier aan de Kamer is.

De voorzitter:

Nog een interruptie van de heer Recourt, van GroenLinks-PvdA.

De heer Recourt (GroenLinks-PvdA):

Ik hoor de staatssecretaris zeggen: het blijft een politieke keuze van de Tweede Kamer. Uiteraard. Maar het blijft daarmee ook een politieke keuze van het kabinet om te zeggen "daar gaan we in mee" of "dat doen we niet". Je kan ook als kabinet een punt maken, net zo goed als wij in de Eerste Kamer kunnen doen door de wet weg te stemmen. Maar die stap kan al eerder worden gezet. Daarom vind ik het zo'n mooi voorbeeld van minister Weerwind. Mijn vraag aan u is: kunt u bijvoorbeeld in de ministerraad een keer opperen wat het moment is dat het kabinet niet meegaat in de gekkigheid van, in dit geval, de Tweede Kamer?

Staatssecretaris Struycken:

Uiteindelijk hangt het erg af van het wetsvoorstel, de aard van het amendement, de problematiek en de urgentie. Al die dergelijke factoren spelen een rol. Ik kan wel met u delen dat ook in het kabinet in toenemende mate oog is voor de uitvoerbaarheid, de verenigbaarheid met grondrechten en het hele scala dat wordt getoetst in het kader van het Beleidskompas, met inbegrip van de constitutionele toetsing. Dat besef is er breed. De Algemene Rekenkamer heeft mijn departement een schrobbering gegeven, omdat zelfs het ministerie van Justitie slechts in ongeveer de helft van de gevallen over 2024 het Beleidskompas heeft toegepast. We hebben dus allemaal ons leven te beteren, maar dat is niet helemaal het punt. Het punt is meer dat ook in het kabinet heel duidelijk het besef bestaat dat er tenminste advies moet worden ingewonnen in allerlei situaties. Ik geloof ook dat we dat steeds vaker zien.

De heer Schalk (SGP):

Nog even om het voor mij volstrekt helder te krijgen. Ik begrijp dat de staatssecretaris zegt dat de Kamer er uiteindelijk zelf over gaat. Daar ligt het primaat. Vandaag doen we in feite, zoals het wel genoemd is, een "supernovelle". Zo is het, geloof ik, genoemd, toch? Dat was de formulering. Dat is in feite een nieuwe formulering voor een novelle die helemaal niet afgedwongen of gevraagd werd in de Eerste Kamer, maar waar de minister, of in dit geval de staatssecretaris, zelf al toe besloot. In feite is dat een vorm van een novelle die normaal gesproken wordt gevraagd in de Eerste Kamer. Is dat het instrument dat mogelijk zou kunnen helpen bij andere wetsvoorstellen? Ik bedoel dat een minister of staatssecretaris gewoon zelf zegt tegen de Eerste Kamer, misschien wel als een wet al is aanvaard: "Wacht maar even met behandelen. Je mag het zelf weten, maar ik adviseer om te wachten met behandelen, want ik wil graag met een novelle komen."

Staatssecretaris Struycken:

Ik aarzel om de casuïstiek in te gaan, alleen al omdat u de casuïstiek veel beter overziet dan ik. Ook gezien uw jarenlange ervaring in deze Kamer kunt u beter de variëteit aan situaties overzien die zich voordoen. Ik constateer in dit

geval dat het gaat om een situatie waarin de amendementen al wel waren aanvaard maar het wetsvoorstel nog niet. In die situatie is dit een effectieve route gebleken. Ik weet niet of dit in andere situaties ook een effectieve route kan zijn, nog afgezien van de vraag of dit een fraaie route is. Maar in de situaties zoals deze, heeft dit zo gewerkt: een additioneel wetsvoorstel terwijl het initiële wetsvoorstel nog niet als zodanig door de Tweede Kamer is.

De voorzitter:

Een vervolgvraag van de heer Schalk, SGP.

De heer Schalk (SGP):

Dat klopt. Inderdaad heeft uw voorganger, de heer Weerwind, aan de Tweede Kamer gevraagd om te wachten met stemmen. Maar als een wetsvoorstel al aanvaard is door de Tweede Kamer, dan is daar natuurlijk weinig aan te doen. Maar dan kan een minister nog steeds zeggen: zo wil ik eigenlijk niet doorgaan. Daar doelde de heer Recourt ook op, denk ik. Kan je dan op voorhand zeggen: ik verzoek in ieder geval de Eerste Kamer om te wachten met de behandeling?

Staatssecretaris Struycken:

Dat kan, denk ik, maar dat zal afhangen van de aard van het wetsvoorstel en de aard van de bezwaren.

Mevrouw Van Toerenburg (CDA):

Gelet op het belang wil ik er toch ook nog even één aspect aan toevoegen. Een aantal leden die nu hier in de Kamer zijn, zouden op dit moment ook bij een andere vergadering kunnen aanschuiven, waar het juist gaat over de uitvoerbaarheid van wetgeving. Ik zou de staatssecretaris willen vragen om dat thema wel hoger op de agenda te zetten. Wij zien namelijk in toenemende mate wetten naar ons toe komen waar geen uitvoeringstoetsen bij zitten, waar niet is gekeken of de diensten die straks met die uitvoering belast worden het überhaupt wel aankunnen. Dan staat er een klein zinnetje in de memorie van toelichting, "ze kunnen het wel", en krijgen wij vervolgens een brandbrief van de organisatie. Ik zou dus aan deze staatssecretaris willen vragen om dat heel serieus te nemen. Wanneer de wetten worden behandeld in de ministerraad, zie er dan op toe dat er uitvoeringstoetsen zijn gedaan. Dan hoeven wij niet uiteindelijk hier in de Eerste Kamer aan de noodrem te trekken.

Staatssecretaris Struycken:

Dat het Beleidskompas wordt gevolgd en er uitvoeringstoetsen worden gedaan, is nu een instructie die breed wordt gedeeld, ook binnen het kabinet. De vraag is wel even of er gevolg wordt gegeven aan de resultaten van die toets. Dat is uiteindelijk ook weer een politieke afweging. Ik merk toch ook op dat de kwaliteit van het wetsvoorstel primair de verantwoordelijkheid is van de beleidsinitieërende minister. Maar goed, als het door de ministerraad gaat, is het daarmee een collectieve verantwoordelijkheid geworden. Dat aanvaard ik.

De heer Janssen (SP):

Misschien tot slot nog even op dit onderdeel, anders lijkt het er misschien op dat wij uitgebreid een discussie aan-

gaan over de vraag hoe reparatie de norm wordt, terwijl reparatie echt een hoge uitzondering moet zijn. Er is gewoon een norm. Daarom schrok ik een beetje van wat de staatssecretaris zei, namelijk dat verenigbaarheid met grondrechten in toenemende mate de aandacht van het kabinet heeft. Ik mag toch hopen dat dat vanaf het begin als uitgangspunt vooropstaat en dat het niet in toenemende mate belangrijker aan het worden is. Kan de staatssecretaris bevestigen dat de regel is dat wetgeving moet voldoen aan alle hogere wetgeving, dat het juridisch houdbaar moet zijn en dat het niet zo kan zijn dat wij met name bij amenderingen dan maar als regel een soort reparatieprocedure moeten gaan inrichten die dat weer recht moet breien?

Staatssecretaris Struycken:

Zonder meer. Dat uitgangspunt is onmiskenbaar. Daarover kan geen twijfel bestaan. Wat ik bedoelde te zeggen, is alleen maar dat steeds breder en vaker het Beleidskompas wordt toegepast. Dat gebeurt nog niet altijd op de goede manier en nog niet altijd op tijd. Maar onderdeel van dat Beleidskompas is een constitutionele toets. Naarmate het Beleidskompas vaker wordt toegepast, is er ook structureler meer aandacht voor de problematiek van constitutionele toetsing. Ik voeg daaraan toe — dat is buiten het domein van de regering — dat de Tweede Kamer nu zelf ook een stap heeft gezet door een Kamercommissie samen te stellen die een constitutionele toets ex ante doet, in aanvulling op de toets die door de regering is gedaan en in aanvulling op het advies van de Raad van State. Dat is ook een positieve ontwikkeling, waardoor er bredere aandacht bestaat voor de verenigbaarheid met grondrechten. Ik voeg daar met enige trots aan toe dat dit kabinet afgelopen vrijdag het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 120 van de Grondwet kenbaar heeft gemaakt ter consultatie, zodat ook de constitutionele toets ex post onderdeel zou kunnen worden van het Nederlandse recht.

De voorzitter:

Een korte vervolgvraag nog van de heer Janssen, want hij had tenslotte al "tot slot" gezegd.

De heer Janssen (SP):

Ja, voorzitter, dan helemaal tot slot. Alle theorie ten spijt, desondanks wil ik toch wijzen op de praktijk van de afgelopen weken. Ik denk dat het belangrijk is dat wij daar met elkaar als medewetgevers op een goede manier heel snel een eind aan maken, zodat dit niet blijft leiden tot dit soort incidenten en "ontsporingen", als ik dat woord nog een keer mag lenen.

Staatssecretaris Struycken:

Het is goed dat uw Kamer er staat, dat de Eerste Kamer er is, mede ook omdat u zinnige dingen heeft gevraagd en gezegd over het voorliggende wetsvoorstel.

Als u het goedvindt, ga ik nu door met de proportionaliteit van de maatregelen. Dat is natuurlijk een van de kernpunten uit de discussie, ook gisteravond binnen uw Kamer. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming heeft zich hierover uitgelaten. Eigenlijk is de kern van de kritiek dat er een gebrek is aan proportionaliteit. Wat de maatregelen in het wetsvoorstel betreft zit er inderdaad spanning tussen generiek en individueel, en daarmee met

de proportionaliteit. De kritiek van de RSJ is zo weer te geven dat de vraag wordt opgeworpen of het regime niet geldt voor te veel gedetineerden en of het regime niet te langdurig van toepassing is. Dit hebben we zeer uit-en-tena besproken.

Naar het oordeel van het kabinet voldoet het voorstel, en de beperkingen die besloten liggen in het regime, aan de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Voor de generieke maatregelen, dus de maatregelen die inherent zijn aan het regime in de ebi en ALT, komt betekenis toe aan de plaatsingscriteria om te beoordelen of de beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn. Dus wat het regime betreft, en de generieke maatregelen die daarin besloten liggen, zit de proportionaliteitstoets voor elke gedetineerde besloten in de plaatsingscriteria. Een besluit tot plaatsing, maar ook het besluit tot verlenging van het verblijf in de ebi of ALT, is per definitie maatwerk van geval tot geval. Elke beslissing wordt bovendien voorgelegd aan de selectieadviescommissie, die advies uitbrengt over de voorgenomen plaatsing of verlenging in het individuele geval. Bij deze beslissing worden de noodzaak en de proportionaliteit beoordeeld. In die plaatsingscriteria ligt namelijk besloten dat getoetst wordt of de gedetineerde een bijzonder gevaar vormt voor de samenleving. Concreet moet het gaan om een verhoogd risico op ontvluchting, ernstig voortgezet crimineel handelen of voortzetting van ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een ontwrichtend karakter.

De voorgestelde maatregelen zijn noodzakelijk — dat is het tweede element van de toets — om zo veel mogelijk te voorkomen dat druk wordt uitgeoefend op rechtsbijstandsverleners en op het personeel in de DJI. Indien de maatregelen niet van toepassing zouden zijn op alle gedetineerden, ontstaat er ook langs andere weg een risico op een direct veiligheidslek, want gedetineerden zonder maatregelen worden mogelijk ingezet door gedetineerden met maatregelen.

Binnen die generieke maatregelen is bovendien maatwerk mogelijk. De minister kan op verzoek van een gedetineerde een tijdelijke verruiming toestaan, bijvoorbeeld van het aantal bezoekenmomenten, het aantal telefoongesprekken of het aantal bezoekers, indien sprake is van bijzondere omstandigheden die een tijdelijke verruiming rechtvaardigen. Daar zit ook weer een proportionaliteitstoets in besloten, al naar gelang de omstandigheden.

Verdere risico's worden gemitigeerd door het opleggen van een bevel. Een bevel is per definitie ook een individuele maatregel. Het kan zien op verschillende vormen van communicatie. Daarbij is steeds het uitgangspunt dat enkel noodzakelijke maatregelen worden opgelegd door middel van het bevel en dan enkel voor de noodzakelijke minimale periode. Dat is dus wederom een aspect van maatwerk.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zijn ook geen minder ingrijpende alternatieven gevonden om de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk het terugdringen van gevaarstelling, zo veel mogelijk te bereiken. Met het bevel is het mogelijk om de beperkingen toe te spitsen op individuele gedetineerden. Dat kunnen minimale beperkingen zijn, te weten geen contact met specifieke personen, of maximale beperkingen: helemaal geen contact, met niemand niet. In de praktijk zal er behoefte zijn aan beide

uitersten van dat spectrum. Daarin kan dus worden voorzien met die bevelsbevoegdheid. Maar niet kan worden volstaan met alleen de minst zware invulling, omdat er dan een disbalans bestaat en ook weer een risico op een veiligheidslek. Daarmee voldoet het wetsvoorstel ook aan het vereiste van subsidiariteit.

Wat de proportionaliteitstoetsing betreft is natuurlijk ook relevant wat het wettelijk kader is, vanuit het perspectief van de rechtsbescherming. De proportionaliteit is geborgd, zowel in de Penitentiaire beginselenwet als ook in de toetsing door de RSJ. In de wet worden algemene eisen gesteld aan de proportionaliteit en subsidiariteit, die dus ook hierop van toepassing zijn. Artikel 2, derde lid, van de wet stelt dat personen niet aan andere beperkingen worden onderworpen dan die welke noodzakelijk zijn voor het doel van de vrijheidsbeneming, of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. Deze algemene proportionaliteitstoetsen komen ook terug in de toetsing door de RSJ.

Op grond van artikel 73, vierde lid, van de Penitentiaire beginselenwet kijkt ook de beroepscommissie naar alle in aanmerking komende belangen, waaronder de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Indien de beslissing onredelijk of onbillijk moet worden geacht, verklaart de commissie het beklag gegrond en vernietigt zij de beslissing geheel of gedeeltelijk. Er wordt dus altijd getoetst aan noodzakelijkheid en proportionaliteit. Aan iedere beslissing, aan ieder besluit, aan iedere uitoefening van een bevelsbevoegdheid moet dus een gedegen, op het geval toegespitste onderbouwing ten grondslag liggen.

De heer Dittrich (D66):

U gaf een mooi overzicht. De vraag die bij mij blijft hangen, is: hoe kan het dan, gelet op wat u net allemaal verteld hebt, dat de RSJ in de bijeenkomst hier in de Eerste Kamer toch zegt: wij vrezen dat er te weinig maatwerk mogelijk is? "Als u het aan mij vraagt", zei de RSJ, "zouden wij tegen het wetsvoorstel zijn". Zij zijn de deskundigen, zij weten hoe het werkt in detentie. Ik begrijp nog niet helemaal hoe dat zo kan zijn. Ik vraag uw reactie daarop.

Staatssecretaris Struycken:

Wat ik tracht te doen is het wettelijk kader schetsen, met nadruk op de ruimte die er op allerlei niveaus wel is voor maatwerk en de rechtsbescherming die daarin is voorzien, door bezwaar en door beroep. De RSJ veronderstelt kennelijk dat haar eigen bewegingsruimte om een oordeel te hebben over de genomen besluiten in het kader van de voorgestelde wetgeving, beperkt wordt door het wetsvoorstel. Ik vermag dat niet goed in te zien, want het kader en de criteria die ik heb geschetst, zijn onverminderd daarop van toepassing. Het is ook aan de RSJ om daar op een goede manier invulling aan te geven, zoals de RSJ al die jaren ook heeft gedaan. Er worden thans ook beslissingen in detentie genomen in het ebi-kader. Dus die toetsing is er. Het is misschien een inschatting die de RSJ vanuit het perspectief van de RSJ met een zeker gezag kan maken, een inschatting van hoe het zal gaan uitpakken. Maar dan hebben we het dus over de effecten van de invoering hiervan en op termijn ook de evaluatie. Ik kan hier alleen maar het wettelijk kader schetsen en de bedoeling van de wetgever uiteenzetten zoals die tot uitdrukking komt in de par-

mentaire geschiedenis. Op die basis kom ik niet tot de conclusie dat het kabinet dit voorstel niet aan uw Kamer zou moeten voorleggen.

De heer Dittrich (D66):

Wordt hier voldoende ...

De voorzitter:

Een korte vervolgvraag. Sorry, via de voorzitter graag. Een korte vervolgvraag van de heer Dittrich.

De heer Dittrich (D66):

Ja. Wordt hier in het kader van de invoeringstoets en de evaluatie precies op gelet, specifiek? Zodat we later, als de wet in werking is getreden, kunnen nagaan dat er inderdaad voldoende maatwerkbeslissingen mogelijk zijn?

Staatssecretaris Struycken:

Zonder enige twijfel. Dat geldt ook voor de plaatsingscriteria, een ander belangrijk thema waar ik straks nog op terugkom. Dat is de kern van de evaluatie. De invoeringstoets zal geschieden na twee jaar. Daar heb ik een Kamerbrief over geschreven. De invoeringstoets ziet met name op de onbedoelde bijeffecten — die kunnen hierbij ook relevant zijn — en technische complicaties in de uitvoering. De echte beleidsmatige afweging is een evaluatie, die normaliter voor wetsvoorstellen na vijf jaar plaatsvindt maar in dit geval na drie jaar plaatsvindt; dat is toegezegd. Ik verwacht dat er al eerder duidelijkheid zal ontstaan, want zodra deze wet van toepassing is, zal er jurisprudentie ontstaan vanuit de RSJ. Ik denk dus dat we ook voordien al een beeld krijgen uit de publicatie van uitspraken van de RSJ over hoe dit uitpakt. Bovendien heeft de RSJ de mogelijkheid om ongevraagd te adviseren. Dat doet de RSJ ook. Als er dus echt disproportionele gevolgen in de uitvoering merkbaar zijn, als echt blijkt dat de RSJ beknot is in haar mogelijkheden om adequate rechtsbescherming te bieden, dan zal dat langs allerlei wegen kenbaar kunnen worden gemaakt en dan kan daar een passend vervolg aan worden gegeven.

De heer Schalk sprak nog over de goeden die niet moeten lijden onder de kwaden en over een prikkel om goed bedrag te belonen. Dat ideaal moeten we niet loslaten, ook niet voor gedetineerden in de ebi. Eigenlijk raakt dit aan de plaatsingscriteria, die bepalen of iemand een risico vormt, een intentie heeft of zou kunnen hebben, en de mate van waarschijnlijkheid dat iemand de intentie heeft om vanuit detentie voortgezet crimineel te handelen, met alle ondermijnende gevolgen die dat heeft voor de samenleving en ook de rechtsstaat. De heer Dittrich herinnert zich misschien de bloemenzee op de hoek van de Jacob Obrechtstraat en De Lairessestraat toen advocaat Derk Wiersum was geliquideerd. Het raakt de rechtsstaat dus heel direct. Dat vindt zijn weerslag in de plaatsingscriteria, maar die zijn niet alleen initieel relevant; aan die plaatsingscriteria wordt voortdurend, elke keer, getoetst als een verlenging aan de orde is. Als het zo is dat een kwade een goede is geworden, als er geen vrees meer is voor het handelen waar dit wetsvoorstel op ziet, dan wordt die plaatsing niet verlengd. Ik kom daar straks nog op terug. Dit is het aspect van de afschaling en de exitstrategie. Maar ja, in de plaatsingscri-

teria die toegepast worden op het moment van een verlenging, ligt een prikkel besloten om het leven te beteren.

De heer **Recourt** (GroenLinks-PvdA):

Toch nog even over die plaatsingscriteria. Dit is het moment daarvoor, denk ik. De RSJ zei dat de plaatsingscriteria zelf te generiek zijn. Als je een bepaalde positie in een criminele organisatie hebt ingenomen, dan voldoe je bijvoorbeeld aan de plaatsingscriteria. Kan de minister zeggen hoe desalniettemin een veroordeelde kan aantonen ... Misschien moeten we eerder een stap terug: welke motivering moet de minister leggen onder dat hele generieke besluit? Moet dat toch niet op een of andere manier geïndividualiseerd worden door bijvoorbeeld te zeggen "deze persoon had een bepaalde positie in de criminele organisatie en daarom vinden wij ..."? Of is het echt voldoende dat iemand een positie in een organisatie had, en daarmee is het klaar?

De **voorzitter**:

De staatssecretaris, zodra hij klaar is met zijn papieren.

Staatssecretaris **Struycken**:

Ik kom graag terug op de plaatsingscriteria. Het hele korte antwoord is dat het geen abstracte toetsing is, maar dat er veel concreter op basis van de omstandigheden wordt gekeken. De onderbouwing moet meer omvatten dan alleen de constatering dat iemand een plaats innam in een organisatie. Als u het goedvindt, kom ik daar straks op terug.

Ik geef eerst antwoord op de vraag van mevrouw Van Toorenburg over op welke groep dit ziet. "Het kan niet zo zijn dat de beperkingen gaan gelden voor mensen van wie niet een heel groot gevaar uitgaat." Nee, inderdaad. Het is goed om nogmaals te benadrukken dat dit alleen gaat om de 1% gedetineerden die in een ebi of een AIT terecht komt. In de criteria waarover we zojuist spraken, ligt besloten dat een gedetineerde die daar komt te verblijven een bijzonder gevaar vormt voor de samenleving. Een voorgenomen besluit tot plaatsing of verlenging is maatwerk en het wordt voorgelegd aan de selectie-adviescommissie, die ook advies uitbrengt over de voorgenomen plaatsing of verlenging op basis van verschillende informatie, zoals van het OM en de politie. Zoals ik al zei, wordt deze plaatsing elke twaalf maanden opnieuw getoetst en is bij elke hernieuwde toetsing opnieuw beroep mogelijk bij de RSJ conform artikel 73.

Hoe worden die criteria dan in de praktijk toegepast, vraagt mevrouw Van Toorenburg. Dat is inderdaad de hamvraag. Na inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet zal inzichtelijk worden gemaakt, ook aan de RSJ, hoe de plaatsingscriteria worden afgewogen en beoordeeld in de genomen plaatsingsbeslissingen, dus van geval tot geval. Ik noemde al dat uitspraken van de RSJ worden gepubliceerd. Ik noemde al de invoeringstoets en de evaluatie. Het gaat bovendien om criteria, wat de ebi betreft, die al bestaan. In zekere zin is er dus al ervaring met die plaatsingscriteria. Ook thans geldt al dat er bij toepassing van die criteria bij plaatsing in de ebi een toetsing plaatsvindt die de toets der kritiek van de RSJ kan doorstaan. Dus dat is al maatwerk en dat verandert niet. De intentie is om die ebi-criteria te blijven toepassen. De verandering zit 'm in de toepassing van die criteria voor de AIT, waar ze nog niet op van toepassing zijn. De criteria zijn al uitgewerkt en

toegelicht in de memorie van toelichting en die criteria worden neergelegd in een ministeriële regeling. Daar zit een zekere vernieuwing in, maar die is niet zozeer inhoudelijk.

De heer Recourt vroeg wat nou het gevaar is van een te eenzijdige en wellicht gemakzuchtige beslissing en zei: de bal ligt bij de gedetineerde. De plaatsingsregeling kent de d-grond, die betrekking heeft op de algemene gevaarzetting en dreiging die van de rol en de positie van de gedetineerde in een crimineel netwerk uitgaat. Dat is artikel 6, eerste lid, onder d van de Rspog, zoals die heet. In bepaalde gevallen wordt een dergelijke gevaarzetting in ieder geval aangenomen. Dat is het rechtsvermoeden. Benadrukt moet worden dat een dergelijk rechtsvermoeden niet leidt tot automatische plaatsing in de ebi. Voordat een gedetineerde in de ebi wordt geplaatst, wordt de gedetineerde gehoord, wat ook al resulteert in meer maatwerk. Een voorgenomen besluit wordt voorgelegd aan de selectie-adviescommissie op grond van artikel 25, lid 4 van de Rspog. Dat veronderstelt — dat is in ieder geval de bedoeling — dat aan het plaatsings- en verlengingsproces een zorgvuldig afwegings- en beoordelingsproces ten grondslag ligt, telkens weer op basis van actuele, betrouwbare en concrete informatie van onder andere het Openbaar Ministerie en het Gedetineerden Recherche Informatie Punt, oftewel GRIP. Ik voeg daaraan toe dat er vaak sprake zal zijn van meerdere gronden tegelijk, dus dat de zogenaamde d-grond niet de enige grond zal zijn.

De heer Recourt vroeg ook naar de rol van de directeur van de inrichting bij de plaatsingsbeslissing, die dus ook relevant is bij de verlenging. De directeur wordt inderdaad op grond van artikel 26 bevraagd over de plaatsing, in alle gevallen. De selectiefunctionaris van DJI beslist over de verlenging van het verblijf van de gedetineerde in de ebi. DJI beoordeelt op basis van concrete, betrouwbare, actuele informatie. Het voorgenomen besluit wordt vervolgens voorgelegd aan de selectie-adviescommissie. Daarna neemt de selectiefunctionaris het besluit. Daarmee is dus de directeur betrokken, maar doordat de directeur weliswaar een adviserende rol heeft maar niet langer een beslissende rol, wordt zijn veiligheid beschermd en ook die van het DJI-personeel. Dit is een cruciaal aspect. Ik noemde aan het begin al dat het bieden van extra bescherming aan personeel van de DJI juist hierin tot uitdrukking komt. Het is niet langer meer alleen de directeur van de instelling die deze beslissing en andere beslissingen neemt. Hij blijft betrokken, maar niet meer in een rol die risico's vormt voor de veiligheid van hem en zijn mensen.

Wat het regime betreft is er een ander gevoelig punt. Het beeld is dat je in de ebi of de AIT zit, je er niet meer uitkomt en het allemaal hetzelfde is. De intentie is wel degelijk om verschillen te maken tussen de ebi en de AIT. Dat zit 'm ten eerste in het beveiligingsniveau. De naam geeft het al een beetje aan: intensief toezicht versus een extra beveiligde inrichting. Dat betekent dat de AIT's regulier beveiligd zijn, met een uitgebreid beveiligingsniveau, nogmaals in onderscheid met het extra beveiligde niveau. Dan gaat het bijvoorbeeld over de, wat heet, "gebouwelijke beveiliging", dus bouwkundige, organisatorische en elektronische maatregelen. Wat dat betreft verschilt het niveau van een AIT van een ebi.

Maar relevanter voor de gedetineerden, ook vanuit het perspectief van de rechtsbescherming, is dat er ook aanzienlijke verschillen zijn wat bijvoorbeeld de contactmomenten betreft. Het aantal toegestane contacten bij de AIT is ruimer. Ook het aantal bezoekers is bij de AIT ruimer dan bij de ebi. Bovendien mag er bij de AIT vaker gebeld worden dan bij de ebi en, misschien niet het minste, bij de AIT is het dagprogramma zowel in duur als in variëteit van de activiteiten fors ruimer dan bij de ebi. Er zitten dus substantiële verschillen tussen die regimes.

Mevrouw Van Toorenburg stelde een belangrijke vraag die breder relevant is. Zij schetste een historisch perspectief. Daarin wordt geschetst: we gaan met de ebi's en AIT's nu een volgende stap zetten naar een extra veiligheidsniveau. Betekent dat dan ook dat we elders in het gevangeniswezen met een verminderd beveiligingsniveau gaan werken? Ja, dat is de bedoeling. Het onderscheid tussen de hoogrisico-gedetineerden en reguliere gedetineerden die op een normaal of zelfs beperkt beveiligd regime kunnen worden geplaatst, wordt hiermee verder uitgewerkt aan beide kanten. Juist de plaatsing in een AIT of ebi van bepaalde gedetineerden vermindert de noodzaak van vergelijkbare veiligheidsmaatregelen voor de andere gedetineerden. Dat past ook bij de ambitie om, wat heet, "nieuwe detentieconcepten" te ontwikkelen die beter aansluiten bij de diverse doelgroepen binnen de DJI, de verschillende zorgbehoeften en de veiligheidsrisico's. Het meest pregnant is hier de bba, de beperkt beveiligde afdeling. Dat is relevant in het kader van de detentie-uitfasering. Maar ik noem ook het groeiende besef dat bijvoorbeeld voor vrouwen een ander detentieconcept passender is dan we thans hebben, met minder accent op strenge veiligheidsmaatregelen en meer op zorgbehoeften en dergelijke. Dus in het kader van het denken over nieuwe detentieconcepten speelt juist die differentiatie in het benodigde veiligheidsregime een grote rol. Dat is in zekere zin ook winst van deze wetgeving.

Voorzitter. Ik kom op het volgende punt: de kritiek van de Nederlandse orde van advocaten. Die kent velerlei aspecten en ziet vooral op de generieke maatregelen die advocaten betreffen, en dan in het bijzonder enerzijds het visueel toezicht op het contact tussen advocaat en gedetineerde, en anderzijds de beperking tot twee advocaten. Laat ik vooropstellen dat advocaten een cruciale rol spelen in onze democratische rechtsstaat en in de rechtsbescherming. Helemaal niet ter discussie staat dat vrijwel alle advocaten, misschien wel bijna alle advocaten, hun werk op integere wijze trachten uit te voeren. Wat dat betreft kan ik de heer Talsma op dat punt bevestigend antwoorden dat ook ik geloof dat vrijwel alle advocaten integer zijn.

Ik word door mijn collega-bewindspersonen vanuit andere landen wel gewaarschuwd dat er in ieder geval in andere landen een opkomst is te zien van wat daar dan heet "gangster lawyers". Als daarvoor indicaties zijn in Nederland moeten we stappen zetten. We moeten in ieder geval waakzaam raken. Dat zijn dan de advocaten die te kwader trouw zouden zijn. We moeten ook rekening houden, en daar gaat dit wetsvoorstel misschien wel primair over, met de integere advocaten met een lange staat van dienst, die kennelijk onder zo grote druk worden gezet dat zij in de fuik zijn gezwommen. Ook dat is een aspect van het beschermen van de advocaat in deze bijzondere context. Dat neemt niet weg dat de goede trouw en de integriteit van de advocaat niet door dit wetsvoorstel ter discussie worden gesteld. Bepaald niet.

Ik kom op het geprivilegieerde contact met ten hoogste twee advocaten. Daar komt steeds de toetsing aan het EVRM en het vereiste van due process in beeld. Dat vergt dat in het licht van alle relevante omstandigheden van het geval moet worden getoetst of een inmenging in het verkeer tussen advocaat en gedetineerde te rechtvaardigen is. Als dat onvoldoende het geval is, dan moet nog worden gekeken naar "the overall fairness in the criminal proceedings", zoals dat in het Engels heet. Dat is het kader waaraan moet worden getoetst.

Door de wijze waarop de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners is vormgegeven, denk ik dat we voldoen aan de eisen van het EVRM. Het blijft namelijk zo dat de gedetineerde zelf aanwijst met welke rechtsbijstandverlener hij geprivilegieerd contact wil hebben. Er wordt dus een zwaarwegend belang toegekend aan de vrije keuze van de gedetineerde voor een advocaat. Hij kan met twee advocaten geprivilegieerd contact onderhouden. Daar komt bij dat het mogelijk is om dusdanig maatwerk te leveren dat op verzoek het aantal rechtsbijstandverleners met wie de gedetineerde contact mag hebben, kan worden uitgebreid. Daarmee is de beperking tot twee advocaten niet absoluut. Ik voeg daaraan toe dat het niet verboden is om meer advocaten te hebben. Het ziet hier helemaal op het geprivilegieerde contact. De beperking tot twee ziet slechts op het geprivilegieerde contact en sluit dus niet uit dat er een veel groter team aan advocaten actief is voor de betreffende gedetineerde. Op deze manier ...

De voorzitter:

Er is een interruptie van mevrouw Van Toorenburg van het CDA.

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

Het is een onderwerp dat mij echt beangstigt, moet ik u heel eerlijk zeggen. Misschien omdat ik kort zelf strafrecht-advocaat ben geweest, maar ik hoor ook van mensen uit mijn netwerk dat het soms echt beangstigend is hoeveel druk er op advocaten wordt gelegd. Ik zit weleens bij mezelf te denken: zouden we niet een systeem moeten organiseren waarbij er altijd een onverwachte extra advocaat aanschuift bij gesprekken met mensen die in de ebi zitten, en dat we nooit weten wie dat is, maar dat het altijd een advocaat is, zodat er altijd iemand is, die toeziet op de veiligheid van de advocaat van een gedetineerde? Wordt er creatief nagedacht over de vraag of je zoiets zou moeten organiseren? Ik maak mij namelijk echt hele grote zorgen over wat er met advocaten kan gebeuren.

Staatssecretaris Struycken:

Die zorg wordt heel breed gedeeld. Ik denk dat het besef in recente tijden veel groter is geworden hoe onweerstaanbaar de druk kan zijn van tijd tot tijd. De Nederlandse orde van advocaten neemt dit onderwerp serieus op allerlei manieren die in het domein van de NOvA liggen. Dat heeft enerzijds te maken met weerbaarheidstrainingen en anderzijds met het dringende advies dat steeds vaker wordt gegeven om er altijd ten minste met z'n tweeën te zijn. Dat is het vierogenprincipe. Dat vierogenprincipe levert tenminste op dat de betreffende advocaten ook met elkaar kunnen sparren en beide getuigen zijn van dezelfde codetaal die de heer Dittrich gisteren zo treffend neerzette. Ze kunnen dan in ieder geval bij elkaar toetsen: zag je dat ook? Er is dus veel

te zeggen voor dat vierogenprincipe. Daarom is het goed dat daar ook binnen de NOvA veel aandacht voor is. In een hele vroege fase van dit wetsvoorstel is er over gedacht om het verplicht te maken, dus maximaal twee, maar ook minimaal twee. Daar is toen niet voor gekozen, overigens mede op basis van een pleidooi van de NOvA om niet zover te gaan. Het denken gaat hier juist ook in toenemende mate over. Ik weet dat het binnen de NOvA actueel is en er daar zeer veel aandacht wordt besteed aan het vergroten van de weerbaarheid. Met dit wetsvoorstel zetten we een stap, doordat de risico's in die zin worden verkleind dat met de beperking tot twee advocaten wordt voorkomen dat er een groot aantal advocaten op komt te zitten. Daardoor zou namelijk ook de zichtbaarheid voor de advocaten zelf, maar ook het toezicht, verminderen. Als er tien, twaalf, vijftien advocaten tegelijkertijd geprivilegieerd contact hebben, wordt de situatie onoverzichtelijk en daarmee minder goed controleerbaar. Het kanaliseren naar maximaal twee advocaten — nogmaals, dat gaat over het onderhouden van geprivilegieerd contact; de bredere advisering is vrij — betekent ook dat je, ook vanuit de NOvA en de lokale deken, veel gericht de benodigde bescherming kunt trachten te bieden.

De voorzitter:

Een korte vervolgvraag van mevrouw Van Toorenburg.

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

Maar ik zeg het toch nog een keer. Het is niet alleen 1% van de gedetineerdenpopulatie; het is ook maar 1% van de advocatenpopulatie die hiermee te maken heeft. Ik weet niet altijd even goed of het echte gevaar dat advocaten lopen, voldoende wordt gezien door de hele vereniging. Ik zou toch de staatssecretaris willen vragen: plant het in uw hoofd. Laat hem in zijn hoofd planten of we misschien nog een keer heel creatief zouden moeten zijn en bij wijze van spreken een team zouden moeten neerzetten dat er als verrassing altijd bij zit om erop toe te zien dat een advocaat veilig blijft. Met geestelijk gestoorde gedetineerden kan je het makkelijk doen. Ik heb het zelf gedaan door de deur op een kier te zetten. Als iemand helemaal flipt, komt er hulp. Maar dat kan je niet doen in een ebi, want daar zijn mensen op een hele andere manier heel gevaarlijk.

Staatssecretaris Struycken:

Ik denk dat de uitnodiging van mevrouw Van Toorenburg breed serieus genomen moet worden door het kabinet, maar ook door de Nederlandse orde van advocaten en de RSJ. Het is wel duidelijk dat we niet naïef moeten zijn. We hebben hier te maken met een buitencategorie waarvan we steeds vaker zien, maar ook heel vaak niet zien, wat de effecten ervan zijn op de samenleving en op individuele personen. Ik refereerde al aan de liquidatie waar we recent getuige van zijn geweest. We moeten dus blijven nadenken, en dat zal ook zeker onderdeel moeten zijn van de evaluatie, of we genoeg doen. We moeten, denk ik, ook snel acteren als blijkt dat de maatregelen in de uitwerking onvoldoende zijn. Met de wetsvoorstellen ligt er in ieder geval een basis om tot een aanvullend beschermingsniveau te komen. De Tweede Kamer heeft mij ook uitgenodigd met twee moties om toch op twee punten nader onderzoek te doen naar een verdere verscherping van de bescherming van de naastbetrokkenen, om te beginnen de advocaten.

De voorzitter:

Een interruptie van de heer Dittrich van D66. Ik wijs u er tevens op dat om 11.00 uur het volgende debat is voorzien. We moeten ook nog een tweede termijn kunnen doen, dus ik wil u verzoeken om toch enigszins op de duur van de interrupties en de antwoorden te letten.

De heer Dittrich (D66):

Misschien voorkom je zelfs een tweede termijn door interrupties te plegen, maar dat even daargelaten. U hebt heel duidelijk uitgelegd waarom er sprake is van twee advocaten met geprivilegieerd contact, maar dan nog blijft de situatie dat zo'n advocaat vreselijk onder druk gezet kan worden. Mijn vraag aan u is of u inziet dat zelfs met een beperking van het aantal advocaten de druk op een individuele strafrechtadvocaat nog steeds gigantisch hoog kan zijn en dat dit het probleem niet helemaal voorkomt.

Staatssecretaris Struycken:

Dat is zonder twijfel waar. De twee-advocatenmaatregel is onderdeel van een breder palet en op zichzelf zeker niet voldoende om dit soort situaties te voorkomen. In de Tweede Kamer is onmiddellijk de roep ontstaan: doe dan ... Het visuele toezicht wordt hierbij natuurlijk ook relevant. De twee-advocatenmaatregel moet je niet los zien van het visuele toezicht. Dat zijn de twee elementen die in de kern, in de uitvoering, advocaten moeten beschermen. Dan was er een derde maatregel, auditief toezicht, precies vanuit dit perspectief: is het wel voldoende en moeten we niet toch ook een vorm van auditief toezicht inrichten? Daarbij waren er allerlei voorbehouden, want er was goed over nagedacht. Daarvan constateerden we dat er ergens een lijn is. Ik denk dat we daar ook aan moeten vasthouden: geen auditief toezicht, zij het dat we er wel onontvankelijk voor moeten blijven dat het soms onvermijdelijk is. Maar we moeten het nu gaan proberen met dit palet aan wettelijke maatregelen, aangevuld met besef in de beroepsgroep en beleid vanuit de Nederlandse orde van advocaten, toegespitst op juist deze kleine categorie van advocaten die de grootste risico's loopt.

Voorzitter. Ik ga met gezwinde spoed over naar het volgende onderdeel. Dat betreft dus die visuele registratie. De heer Dittrich vroeg naar het bewaren van de beelden. Het is wel goed om ook daar een enkel woord over te zeggen, want het uitgangspunt is dat de camera loopt bij het geprivilegieerde contact tussen een ebi-gedetineerde en een advocaat. In beginsel worden de beelden na afloop van het gesprek terstond verwijderd. De uitzondering hierop is als het gesprek wordt onderbroken door de ambtenaar of medewerker van de ebi die via de camera toezicht houdt. Die onderbreking kan plaatsvinden als zich bepaalde situaties voordoen die die ambtenaar aanleiding geven om te denken dat er iets gebeurt wat niet passend is. Dat kan een beweging zijn of juist niet. Dat vergt een zekere uitwerking.

Wat hierbij van belang is, is dat het gevolg van de onderbreking is dat onmiddellijk gemeld wordt: vanaf nu is het gesprek onderbroken. Dan wordt de vestigingsdirecteur erbij gehaald om te beoordelen of er iets leek te gebeuren wat een risico kan behelzen, visueel, zonder enige vorm van geluid. De vestigingsdirecteur beslist dan of het gesprek kan worden voortgezet of onmiddellijk dient te worden beëindigd. Ingeval een beslissing tot beëindiging wordt genomen, worden de camerabeelden wél bewaard, maar

conform de termijnen die gelden voor het inzetten van rechtsmiddelen door de gedetineerde. Artikel 23b, vierde lid schrijft voor dat camerabeelden in beginsel worden verwijderd binnen zes weken na het verstrijken van de beklagtermijn, tenzij door de gedetineerde beklag is ingesteld. In dat geval volgt verwijdering zes weken na het verstrijken van de beroepstermijn, tenzij door de gedetineerde beroep is ingesteld. In dat geval volgt verwijdering de dag na uitspraak van de beroepscommissie. Er vindt dus geen bewaring van de beelden plaats als het gesprek niet wordt beëindigd. Als het wel is beëindigd, worden, bij elkaar opgeteld, de beelden maximaal veertien weken bewaard.

Op verzoek van de RSJ wordt daarbij overigens rekening gehouden met de verschoonbare termijnoverschrijding door de gedetineerde als het gaat om het indienen van beklag en beroep. Denk bijvoorbeeld aan gevallen waarin de uitspraak van de beklagcommissie niet tijdig wordt ontvangen, in het geval van overmacht door ziekte of psychische problematiek of een taalbarrière.

De heer Recourt vroeg naar de situatie van familieleden in verband met het telefonisch contact. Ik stap nu weg van de advocatenmaatregelen en ga naar de contactbeperking. Het klopt dat is onderzocht of telefonisch contact vanuit politiebureaus op een veilige en verantwoorde wijze kan worden uitgevoerd. Dat is niet het geval gebleken. Politiebureaus blijken niet zo te zijn ingericht dat een spreekkamer zich na een toegangscontrole bevindt en dat is een p.i. wel het geval. Daarnaast zijn spreekkamers in arrestantencomplexen bestemd voor het voeren van gesprekken tussen een arrestant en zijn rechtsbijstandverlener en persoonlijke relaties. Deze spreekkamers zijn niet bedoeld voor het voeren van telefoongesprekken tussen een gedetineerde en zijn persoonlijke relaties. Tot slot is het personeel op een politiebureau anders opgeleid dan het personeel van een p.i. en gaat het ook niet dagelijks om met de familie van deze doelgroep. Bij het aanwijzen van de bellocaties in Nederland is daarom rekening gehouden met een goede regionale spreiding om de reisafstand voor de familie zo veel mogelijk te beperken. In noodgevallen kan wel naar een andere locatie worden uitgeweken om schrijnende situaties te voorkomen. Dat vergt altijd een individuele belangenafweging.

De heer Dittrich vroeg naar de situatie van de arts. Er zit natuurlijk enige parallel tussen de situatie van een arts en de situatie van een advocaat. In het contact tussen een advocaat en een gedetineerde moet rekening worden gehouden met artikel 6 EVRM: het vereiste van een eerlijk proces en het recht op een vrije advocaatkeuze. Bij een artsbezoek geldt een ander kader, maar is het vierogen-principe standaard van toepassing. Artsen werken dus altijd in tweetallen, op grond van artikel 21a, vijfde lid van de Penitentiaire beginselenwet. Daarbij wordt geen cameratoezicht gehouden. Als er een vertrouwelijk gesprek wordt gevoerd tussen een arts en een gedetineerde, dan zal dat gesprek in de ebi's en AIT's achter glas plaatsvinden. Als een medische ingreep moet worden verricht door een arts, dan zal er in het kader van de veiligheid van de arts een medewerker van de p.i. op gepaste afstand aanwezig zijn. Dat wat de arts betreft.

Ik kom nog terug naar aanleiding van een vraag van de heer Schalken op het contact met de gezinsleden. Er zijn verschillende risico's te onderscheiden bij het onderhouden van

contact met gezinsleden, risico's die uitgaan van de gedetineerde, maar daarnaast natuurlijk ook risico's die uitgaan van de contacten van de familie, risico's vanuit het familielid. Voorafgaand aan het contact met een gedetineerde wordt eenieder, dus ook de gezinsleden, gescreend door het eerdergenoemde GRIP, het Gedetineerden Recherche Informatie Punt. De screening van het GRIP dekt de risico's die uit kunnen gaan van de gezinsleden. Het GRIP brengt vervolgens advies uit aan de directeur van de inrichting en de directeur maakt dan een eigenstandige afweging, mede op basis van het advies van GRIP. De uitkomst kan dus inderdaad zijn dat het contact met het betreffende familielid wordt geweigerd als dit noodzakelijk is met het oog op handhaving van de orde of de veiligheid of de bescherming van de openbare orde, artikel 36, vierde lid. Uiteraard geldt — daar moeten we ook niks aan af willen doen — artikel 8 EVRM in deze context. Dus de beoordeling van het contact met familieleden moet altijd plaatsvinden met inachtneming van artikel 8 EVRM: de bescherming van het recht op, wat heet, "family life". Dat moet ook uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken.

De voorzitter:

Na beantwoording van deze vraag van de heer Schalk geef ik het woord voor een interruptie aan de heer Talsma van de ChristenUnie.

De heer Talsma (ChristenUnie):

Dank u zeer, voorzitter. Het gaat eigenlijk over het antwoord op de vorige vraag. Ik probeer naar de staatssecretaris te luisteren en als hij een standpunt inneemt af en toe meteen te checken of dat zo in de wet staat. Ik meende de staatssecretaris te horen verwijzen naar artikel 21a, lid 5, als het gaat over de artsen. Dat kon ik vervolgens in de Penitentiaire beginselenwet niet terugvinden. Ik vroeg me af of ik misschien verkeerd heb geluisterd of dat de staatssecretaris een ander artikel bedoelt.

Staatssecretaris Struycken:

Ik heb het verkeerd uitgesproken. Het is artikel 21a, vijfde lid van de Penitentiaire maatregel, zoals dat heet. Excuses, voorzitter.

De heer Schalken vroeg of er ook mogelijkheden zijn om af te wijken, ook ten nadele van de gedetineerden. Inderdaad, bij gedrag binnen deze kaders dat problematisch is, kan sprake zijn van een tijdelijke verdere inperking van de rechten. De mogelijkheid om de wettelijke contactmomenten verder te beperken, wordt gebaseerd op het voorgestelde artikel 40d van de Penitentiaire beginselenwet. Dat is de zogenoemde bevelsbevoegdheid. Dat artikel bepaalt dat de gedetineerde aan beperkingen kan worden onderworpen die van belang zijn voor de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting. Dit kan een beperking of zelfs het tijdelijk uitsluiten van contactmogelijkheden zijn, zoals het verzenden en ontvangen van brieven en het telefoneren. Maar het kan ook gaan om het beperken of uitsluiten van deelname aan activiteiten of van het ontvangen van bezoek. De criteria voor toepassing van het bevel en de waarborgen die daaraan ten grondslag liggen, zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 40d van de Penitentiaire beginselenwet. Ook hier geldt, op grond van artikel 17, dat de gedetineerde bezwaarschrift kan indienen en dat er daarna in beroep, op grond van artikel 73, toetsing door de RSJ kan plaatsvinden.

De voorzitter:

Een interruptie van de heer Schalk van de SGP.

De heer Schalk (SGP):

Ja, voorzitter, ik wilde ook al even beginnen met de inperking van mijn naam: het is niet "Schalken" maar "Schalk", maar dat terzijde.

Dank voor de reactie op de vragen die hierover ik had. Ik ga toch nog even naar dat artikel 8 van het EVRM, en met name naar de gezinssituaties. Ik begrijp dat daarvoor natuurlijk heel goede waarborgen moeten zijn, maar er zijn toch ook situaties denkbaar, zoals het overlijden van gezinsleden of iets dergelijks, waarbij dat contact moet kunnen blijven bestaan, onder welke voorwaarden dan ook? Doelt de staatssecretaris daarop?

Staatssecretaris Struycken:

Artikel 8 van het EVRM moet te allen tijde worden gerespecteerd. Maar dat is heel makkelijk gezegd. Wat het in concreto betekent in specifieke situaties, is een kwestie van casuïstiek, zoals we die kennen uit de jurisprudentie van de RSJ en overigens ook van de Hoge Raad en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het is moeilijk om in heel algemene zin daar iets over te zeggen, anders dan dat artikel 8 altijd in acht wordt genomen. Dat moet serieus gedaan worden. Het moet gemotiveerd en getoetst worden. Ik kan mij desalniettemin situaties voorstellen waarin zelfs binnen de kaders van artikel 8 van het EVRM een afwijkende beslissing wordt genomen, maar dat zal per definitie gaan om zeer uitzonderlijke situaties.

Voorzitter. Wat het bevel betreft, zou ik ook nog willen noemen dat de duur van het bevel beperkt is in de tijd. Het hangt af van de aard van de beperkingen en is maximaal drie maanden voor sommige bevelen en maximaal twaalf voor andere.

In verband met het bevel zou ik ook nog willen noemen dat de bevelsbevoegdheid bij de minister ligt, maar dat die is gemandateerd aan de directeur-generaal van de DJI. Dat noem ik, want ik vind het van belang dat op deze wijze wordt geborgd dat de beslissing niet gepolitiseerd raakt. Weliswaar wordt gehandeld in naam van de bewindspersoon, die uiteraard verantwoordelijk blijft, maar de beslissing wordt in feite genomen door de directeur-generaal van de DJI. Ik denk dat daar een mate van rechtsbescherming in besloten ligt. De beslissing wordt dan feitelijk genomen door de persoon met de meeste kennis en expertise op dit gebied, zonder directe politieke beïnvloeding.

De heer Dittrich vroeg nog naar de mogelijke casus van gecompliceerde situaties waarin er beslissingen van de directeur en van de minister liggen die elkaar tegenwerken. Ik verwacht niet dat daardoor gecompliceerde situaties ontstaan. De mogelijkheid om door middel van een bevel beperkingen aan het contact met de buitenwereld op te leggen, is in aanvulling op de bestaande bevoegdheden van de directeur. Voor het gebruik van de bevelsbevoegdheid is nodig dat er aanwijzingen zijn dat de gedetineerde contacten misbruikt voor ernstige intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld. De verantwoordelijkheid van de directeur houdt voornamelijk verband

met de handhaving van de openbare orde en veiligheid binnen de inrichting en zijn verantwoordelijkheid voor een ongestoorde tenuitvoerlegging binnen de inrichting. Bepalend voor de vraag wie de bevoegdheden zal toepassen, zal de aard van de informatie zijn die vraagt om de maatregel en of het de buitenwereld of de binnenwereld betreft, zogezegd. Er wordt niet voorzien dat dit structureel leidt tot complexe relaties.

Ik kom bij de exitstrategie, oftewel de afschaling. Daarmee heb ik de bulk van de vragen beantwoord. De heer Talsma refereerde aan Italië, waar kennelijk niet merkbaar is dat er gewerkt wordt aan terugkeer. Ik denk niet dat dit per se ook in Nederland het geval is, ook niet op basis van het wetsvoorstel. Laat ik vooropstellen dat de plaatsingscriteria die ook gelden bij verlenging van het verblijf elke twaalf maanden, zien op een bepaald risico. Ik zei dat in het begin ook al. Als blijkt dat de gedetineerde zelf is gestopt met het onderhouden van banden met het criminele milieu, met het voortgezette criminele handelen of de intentie om een vluchtpoging te ondernemen — dat is uiteraard de beste exitstrategie — dan wordt niet meer aan de criteria voldaan en is er geen reden meer om iemand in de ebi of de AIT te houden. Dan vindt dus afschaling naar een lager beveiligingsniveau plaats en is er meer ruimte voor re-integratie-activiteiten; ik refereerde al aan het dagprogramma.

DJI onderzoekt of de ontwikkeling van een risicotaxatie-instrument voor deze doelgroep kan worden ingezet, ook in dit kader. Die afschaling vanuit een ebi naar een AIT en vervolgens ook naar een reguliere afdeling gebeurt daadwerkelijk. Daar is al sprake van. Het is in Nederland niet zo dat je voor eeuwig in de ebi zit. Er zijn over de afgelopen jaren reeds significante aantallen afschalingen. Het kan zijn dat de cultuur hier anders is, maar als we de praktijk die nu al bestaat voortzetten, is er wel degelijk een mogelijkheid om uit de ebi te komen zodra er geen noodzaak meer is om daarin te zitten. Het proces van afschaling als onderdeel van de evaluatie van de plaatsingscriteria die ook bij de verlenging een rol spelen, zal ook onderdeel uitmaken van de wetsevaluatie over drie jaar.

Voorzitter. Ik heb nog een heel beperkt aantal vragen. De heer Janssen ...

De voorzitter:

Een korte interruptie van de heer Dittrich van D66.

De heer Dittrich (D66):

Een hele kleine vraag. Als die afschaling van de ebi naar een ander gevangenisregime plaatsvindt, worden de slachtoffers die in de zaak aan de orde waren, daar dan van op de hoogte gesteld?

Staatssecretaris Struycken:

Dat weet ik onvoldoende zeker om deze vraag onmiddellijk te beantwoorden, dus daar kom ik graag op terug in de tweede termijn.

De heer Janssen vroeg: zal dit voorstel effectief en houdbaar zijn? Hij legde daarbij het accent op de medewerkers van de DJI. Daar heeft het heel veel mee te maken. Dit wetsvoorstel heeft alles te maken met de veiligheid van medewerkers

van de DJI, mensen die toch al onder grote druk moeten werken. Wij zijn ervan overtuigd dat het wetsvoorstel helpt om de veiligheid van medewerkers te vergroten. Dat komt mede door de generieke aard van de maatregelen die tezamen het regime bepalen. Ik noemde het al, hiermee wordt een deel van de druk weggehaald bij de medewerkers en de besluitvorming wordt op individueel niveau weggehaald bij de directeur. Dat zijn, zo hebben we de afgelopen jaren kunnen constateren, cruciale elementen die het veiligheidsniveau en ook het veiligheidsgevoel van het personeel van de DJI mede bepalen. Dit is eigenlijk een kernelement van het wetsvoorstel: bescherming van het personeel van de DJI. Maar of het ook werkt, gaan we bezien. Dat is dus onderdeel van de evaluatie.

Ik heb nog twee vragen. Een is van de heer Talsma. Die betrof artikel 73 van de Penitentiaire beginselenwet en het afschermen van informatie. De regeling uit de Algemene wet bestuursrecht is overgenomen. In de consultatieversie van het wetsvoorstel was hiertoe een verwijzing naar artikel 8:29 opgenomen, maar op grond van de advisering in de consultatiefase is de regeling overgenomen in artikel 73 van de Penitentiaire beginselenwet. Er is geen materieel verschil tussen de regeling in de Awb en de regeling in het voorgestelde artikel 73.

Voorzitter, ten slotte. Het is geen olifant in de kamer, maar het is wel een actueel en daarmee gevoelig thema: de problematiek van capaciteit in het gevangeniswezen. Ik heb daarover vorige week een voortgangsbrief aan uw Kamers gestuurd. De vraag is natuurlijk toch of de capaciteitsproblematiek van invloed is op het voorgestelde regime. Ik durf te zeggen dat het capaciteitstekort, zowel wat betreft cellen als personeel, geen enkele rol speelt bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Dat was een vraag van de heer Dittrich en de heer Talsma. Het capaciteitsprobleem doet zich met name voor in het reguliere gevangenisregime en het arrestantenregime, en niet in de AIT's en ebi's. Door DJI wordt circa 50 fte ingezet voor het uitvoeren van de maatregelen die voortvloeien uit de wijziging van de Penitentiaire beginselenwet. Het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen raakt juist niet aan de hoogrisicogedetineerden. We kunnen op dit moment alle hoogrisicogedetineerden die op een ebi of AIT horen, daar ook plaatsen. Er wordt ook geanticipeerd op een mogelijke toename van het aantal hoogrisicogedetineerden door uitbreiding van het aantal AIT's in 2030 en het openen van een tweede ebi in 2030 in Vlissingen. Relevant in dit verband is ook de veronderstelling dat er makkelijk geschoven kan worden tussen beide regimes, in het licht van het capaciteitstekort. Als voorbeeld werd genoemd: de AIT's zitten vol, dus we schuiven de persoon even naar een ebi, of andersom. Maar dat gaat niet zo simpel. Er kan niet makkelijk worden geschoven, want de plaatsing behelst mede de plaatsing op een bepaalde locatie. Om een gedetineerde naar een andere locatie te verplaatsen, moet een nieuw besluit worden genomen, met alle rechtsbeschermende maatregelen die daarmee gepaard gaan en de plaatsingscriteria waaraan moet worden voldaan. Het kortstondig overplaatsen is dus niet aan de orde. Dat is praktisch niet denkbaar.

De voorzitter:

Er is nog een interruptie van de heer Recourt van GroenLinks-PvdA. Gaat uw gang.

De heer Recourt (GroenLinks-PvdA):

De staatssecretaris spreekt vooral zijn zorg uit dat er meer plaatsen nodig zijn. Mijn zorg zit op het tegenovergestelde. Ik las dat er 186 plaatsen zijn: 60 ebi en 126 AIT. Dat zijn hele dure plaatsen. Stel nou dat die gewoon leegstaan. Dan kan ik me voorstellen dat er druk op het systeem staat om die cellen te vullen. Kan er in het detentieregime gedifferentieerd worden, dus dat in beginsel voor AIT geschikte cellen ook voor normale gedetineerden gebruikt worden?

Staatssecretaris Struycken:

Daar zou ik me nader over moeten laten informeren, maar ik verwacht dat het antwoord negatief is. Ik denk dat het heel problematisch wordt. De uniformiteit van het regime in een ebi of een AIT is nou juist een kern van de zaak. Als je tijdelijk gaat differentiëren binnen zo'n instelling, creëer je onduidelijkheid en verwarring, met alle risico's van dien. Ik zou niet die kant op willen, en het is thans niet voorzien dat dat aan de orde is.

De voorzitter:

Een korte vervolgvraag van de heer Recourt. Hij heeft ook nog een tweede termijn, merk ik op.

De heer Recourt (GroenLinks-PvdA):

Maar kan de staatssecretaris dan het volgende toezeggen? Het zou heel positief zijn, maar stel dat het zich voordoet dat een AIT gewoon halfleeg staat, gebeurt dat dan ook gewoon, zal ik maar zeggen? Is het dan dus acceptabel dat cellen waar wel heel schaars en duur personeel voor is aangetrokken, niet gebruikt worden?

Staatssecretaris Struycken:

Dat gaat over de uitvoering op de langere termijn. Ik stel voorop dat voldaan moet worden aan de plaatsingscriteria om in een ebi of AIT terecht te komen. De vraag veronderstelt impliciet, vermoed ik, dat je dan toch gaat differentiëren, dat het weliswaar een AIT is maar dat je het qua bescherming gaat behandelen als een reguliere detentiefaciliteit. Dat zal niet in alle opzichten mogelijk zijn, alleen al doordat het complex bouwkundig anders is ingericht. Ik voorzie dus niet dat dit op een eenvoudige manier zal gebeuren. Maar het betreft de uitvoering en de uitvoering is altijd een kwestie van bezien hoe het gaat gebeuren en een evaluatie van wat er plaatsvindt.

De voorzitter:

Een interruptie van de heer Talsma van de ChristenUnie. Ik wijs u erop dat u ook nog een tweede termijn heeft.

De heer Talsma (ChristenUnie):

Daar ben ik me terdege van bewust. Ik zal mijn andere vraag over capaciteit ook reserveren voor de tweede termijn, maar deze werd beantwoord door de staatssecretaris. Op dat antwoord reageer ik even. Ik hoor de staatssecretaris tamelijk geruststellende woorden spreken over de capaciteit bij DJI. Ik hoop van harte dat dat werkelijkheid gaat worden. Dat meen ik oprecht. Daar geldt overigens ook meteen voor wat de staatssecretaris zojuist als laatste zei, namelijk: we moeten het maar eens zien en evalueren. Dat zien we dan te zijner tijd wel. Ik hoorde de staatssecretaris vervolgens

zeggen: je kunt niet zomaar mensen van de ebi naar een andere afdeling verplaatsen. Daar ben ik het volkomen mee eens. Daar zit bij ons geen licht en lucht tussen. Maar dat geldt toch in wezen ook voor het DJI-personeel? Je kunt toch niet zomaar iemand van de ene afdeling de andere dag simpelweg overhevelen naar een AIT- of ebi-regime?

Staatssecretaris Struycken:

Nee, inderdaad. Het uitgangspunt moet zijn dat het daartoe geschoolde en daarvoor bestemde personeel ingezet wordt voor de ebi's en de AIT's, en dat er niet ander personeel wordt ingezet omdat er tijdelijk een tekort is. De geruststellende woorden betroffen overigens alleen maar de ebi's en de AIT's in de toekomst, niet de detentie in de DJI's in het algemeen, want het is erg lastig om daar iets geruststellends over te zeggen, weet ik sinds de vier weken waarin ik mij over dit dossier heb ontfermd. Maar wat de ebi's en de AIT's betreft: ik denk dat uit alles blijkt dat het zo'n specifiek regime is, met zulke scherpe kaders en specifieke scholing van het personeel, dat er weinig inwisselbaarheid in zit, ook niet qua het bijtrekken van personeel uit andere instellingen. Dat moeten we ook niet willen, want dit is er nu juist op gericht om het personeel van die faciliteiten het beschermingsniveau te bieden dat ze verdienen. Daar moeten we dus niet lichtvaardig in zijn.

De heer Van de Sanden (VVD):

Als het gaat om het nemen van beslissingen ten aanzien van plaatsing maar ook ten aanzien van afschaling in het kader van een exitstrategie, kwam even de vraag op in hoeverre daarbij ook gebruik wordt gemaakt van algoritmes en/of kunstmatige intelligentie. En, zo ja, in hoeverre worden die algoritmes dan transparant gemaakt?

Staatssecretaris Struycken:

Algoritmes, en de kenbaarheid daarvan, zijn een ander juweeltje in mijn portefeuille. Er is heel veel gaande. Ik weet niet of er specifiek in dit kader gebruik wordt gemaakt van algoritmes. Daar kom ik graag op terug in de tweede termijn.

De heer Van de Sanden (VVD):

Dank u wel.

De voorzitter:

Is de staatssecretaris aan het eind van zijn eerste termijn?

Staatssecretaris Struycken:

Zeker, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan gaan we door met de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik geef het woord aan de heer Recourt van de fractie van GroenLinks-PvdA. U heeft maximaal vier minuten. Ga uw gang.

De heer Recourt (GroenLinks-PvdA):

Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris. We zijn begonnen met de niet zo fraaie manier, eigenlijk de heel lelijke manier,

waarop deze wet tot stand is gekomen. Daar wil ik niks anders over zeggen dan dat ik blij ben dat het wetsvoorstel over de constitutionele toets in internetconsultatie is gegaan. Ik ben ook blij dat het in de vorm is van de initiatiefwet-Halsema, zal ik maar zeggen, zonder dat hof. Dus complimenten daarvoor.

De rechtspraak, en de detentie die daar vaak achter zit, wordt getest aan de hand van de minst sympathieke personen en gedetineerden. Dat is altijd zo. Grondrechten komen altijd pas pijnlijk aan de orde op het moment dat je het hebt over mensen waar je niet zo veel sympathie voor hebt. Dat is natuurlijk ook in dit geval zo. Dat is nou juist de lakmoesproef die we telkens moeten toepassen. Wat de staatssecretaris in de schriftelijke beantwoording heeft gezegd en nu ook weer in de beantwoording tijdens de mondelinge behandeling van deze wet, heeft geholpen. Maatwerk was de kernvraag en die is keer op keer herhaald. De evaluatie ervan, de afschaling van de maatregelen en de rechtsbescherming tegen te generieke besluiten: van al die elementen heeft de staatssecretaris benadrukt dat ze aan de orde zijn.

Ik heb als toezegging opgeschreven dat een beslissing altijd individueel gemotiveerd zal worden en dus niet alleen op een generiek element zal worden toegepast. Ik neem aan dat de staatssecretaris dat inderdaad heeft gezegd. Zo niet, dan hoor ik dat graag in zijn tweede termijn.

Het tweede punt dat ik nog niet helemaal goed heb gehoord van de staatssecretaris, is mijn laatste interruptie over leegstand. Het is niet te verwachten, maar je weet niet wat de toekomst brengt. Dan ga ik ervan uit dat de staatssecretaris ook kan toezeggen dat een cel beter leeg kan staan, ondanks de enorme kosten van die cel, dan dat er verkeerde personen in komen.

Daarmee ben ik aan het eind gekomen van mijn tweede termijn. Ik ben wel tevreden met de motie die vermoedelijk zo ingediend gaat worden door collega Van Toorenburg. Daarmee zetten we als Kamer nog wel een goede stip over wat wij belangrijk vinden bij deze wet. Met dat in het achterhoofd zal ik mijn fractie adviseren om voor de wetsvoorstellen en de motie te stemmen.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan geef ik het woord aan de heer Dittrich van D66, voor maximaal één minuut spreektijd.

De heer Dittrich (D66):

Dank u wel, voorzitter. Ik begon mijn eerste termijn met de opmerking dat ik spreek namens de fractie van D66 en die van de Partij voor de Dieren. Alle vragen die ik gesteld heb, zijn naar tevredenheid beantwoord. Het enige punt dat de praktijk zal moeten uitwijzen, is toch wat in het Engels "the mission creep" heet, dat als gedetineerden ergens geplaatst worden, ze misschien te snel overgaan naar een ander regime, naar een strenger regime. Daar wordt straks een motie over ingediend waar mijn naam ook onder staat.

Ik had een vraag over slachtoffers, namelijk of zij gewaarschuwd worden als iemand vanuit de ebi naar een ander regime overgaat. Daar krijg ik in tweede termijn nog een antwoord op.

Voorzitter. Ik kan concluderen dat ik de fractie van D66 en die van de Partij voor de Dieren zal adviseren om in elk geval voor het wetsvoorstel te stemmen van deze staatssecretaris. Het geamendeerde wetsvoorstel dat ook voorligt, spreekt onze fracties totaal niet aan. We moeten nog even kijken hoe we dat dan technisch doen. En uiteraard moet ik erbij zeggen dat de Partij voor de Dieren haar eigen afweging zal maken bij de stemming.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan gaan we door naar mevrouw Van Toorenburg van het CDA voor maximaal drie minuten.

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

Voorzitter. We hebben vandaag onze zorgen uitgesproken maar het is misschien goed om aan te geven dat we als Nederland ook wel echt trots mogen zijn op het feit dat wij een Penitentiare beginselenwet en een penitentiare maatregel hebben. Weinig mensen realiseren zich dat dat in 1954 in Nederland is ingesteld, omdat in de Tweede Wereldoorlog advocaten, notarissen, burgemeesters en andere notabelen, tussen haakjes, in de gevangenissen terecht waren gekomen en zich realiseerden hoe rechteloos ze eigenlijk waren. Toen zijn zij met de strijd begonnen om rechten neer te leggen in onze wetgeving. Het is belangrijk om zich daar af en toe aan te herinneren en ook te zien waartoe het leidt. Het is wel heel erg mooi dat wij het vandaag hierover hadden.

Een klein zijspoor vind ik altijd dat ik het nog steeds mooi vind dat in Mattheüs 25 — dat spreekt deze staatssecretaris ongetwijfeld zeer aan — ook iedere keer het belang van het bezoeken van gedetineerden wordt genoemd. Het is namelijk niet alleen zo dat de beschaving van een land is af te lezen van hoe ze gedetineerden behandelen; we hebben ook als mens een taak om altijd te blijven omzien naar gedetineerden.

Voorzitter. De staatssecretaris is heel duidelijk geweest en ik heb de toezeggingen ook echt wel gehoord. Maar deze Kamer vindt het heel erg belangrijk dat we er continu op toe blijven zien dat alleen de gevaarlijkste gedetineerden in die ebi en in die AIT terechtkomen. Ten aanzien van de ebi is het eigenlijk wat helderder geregeld in die criteria. Ten aanzien van die AIT nog een beetje minder. Daarom hebben wij er toch voor gekozen om een motie in te dienen. Deze motie luidt als volgt.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er redenen zijn om streng toezicht te houden op gedetineerden die ook tijdens detentie gevaarzettend zijn;

constaterende dat hiervoor speciale afdelingen zijn en worden ingericht binnen het gevangeniswezen;

verzoekt de regering om in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden strikte criteria voor plaatsing in de extra beveiligde inrichting (ebi) en Afdeling Intensief Toezicht (AIT) op te nemen, om te waarborgen dat alleen die gedetineerden bij wie toepassing van deze streng beveiligde regimes noodzakelijk is, in deze regimes worden geplaatst;

verzoekt de regering om na inwerkingtreding van de wet aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming inzichtelijk te maken hoe deze criteria in de praktijk worden toegepast, zodat zij haar adviserende taak kan uitoefenen;

verzoekt de regering voorts om bij gelegenheid van de invoeringstoets de toepassing van de plaatsingscriteria te evalueren, en de Kamer hierover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door de leden Van Toorenburg, Van der Goot, Dittrich, Recourt, Marquart Scholtz, Hartog, Janssen en Schalk.

Zij krijgt letter G (36372, 36583).

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan gaan we door naar de heer Talsma van de ChristenUnie. Hij heeft maximaal vier minuten spreektijd.

De heer Talsma (ChristenUnie):

Dank u zeer, voorzitter. Dank aan de staatssecretaris voor de beantwoording en dank aan de collega's voor het debat. Als eenmaal zowel Kant als Mattheüs zijn genoemd, dan weersta ik de verleiding om daar nog andere teksten naast te leggen.

Ik dank de staatssecretaris voor de toezegging dat de afschaling onderdeel van de evaluatie zal zijn. Ook daarbij waren geruststellende woorden volgens mij van de kant van de staatssecretaris in die zin dat hij zegt: dat gebeurt nu ook al. Ik betwist dat op geen enkele manier, maar ik denk dat het wel heel goed is dat ook in de evaluatie, zoals de staatssecretaris toezegt, gekeken wordt hoe dat in de praktijk gaat en of het werkt zoals het voorzien is.

We hebben het gehad over capaciteit. Ik heb in mijn eerste termijn geciteerd wat het kabinet daarover stelt, namelijk: zo nodig kan als gevolg van de invoeringstoets in aanvullende bemensing en middelen worden voorzien. Ik begrijp ook daarbij wel dat de staatssecretaris zich geruststellend uitlaat. Tegelijkertijd zijn wij het volgens mij samen goed eens dat het noch aan de personele kant noch aan de gedetineerdenkant eenvoudig is om mensen van A naar B over te hevelen. Dus ik hou daarover wel enige zorg. Laten we het erop houden dat mijn fractie dat kritisch zal blijven volgen en ook de evaluatie op dat punt kritisch zal bekijken.

Een punt dat nog niet in de beantwoording tot uitwerking is gekomen, is de capaciteitsvraag als het gaat om de RSJ in relatie tot de zeswekentermijn voor het beslissen op beroep. Daarvan zegt de RSJ: wij kunnen dat eigenlijk niet doen. Daarom is die termijn ook losgelaten. Er zijn simpelweg te weinig raadsleden en te weinig secretarissen. Dan is het op zich een heel praktische oplossing — ik prijs de staatssecretaris als hij die verzonnen heeft — om dan te zeggen: ach, dan laten we de termijn los. Maar het onderliggende probleem — daar ging het mij in de eerste termijn natuurlijk om — is er dan nog steeds. Er zijn gewoon te weinig mensen om überhaupt op tijd te beslissen. Daarom herhaal ik de vraag: is dit niet een cosmetische oplossing, waardoor onder de streep de rechtsbescherming van een gedetineerde in een heel streng regime toch nog steeds onder druk staat?

Of de staatssecretaris en ik het nou helemaal eens zijn over de vraag of het klopt dat er geen materieel verschil is tussen de regeling van 8:29, lid 6 Awb als het gaat om het kennisnemen van gevoelige of geheime informatie en wat er nu materieel staat in het voorgestelde artikel 73 Penitentiaire beginselenwet, dat weet ik eigenlijk zo net nog niet. Ik zou daar best nog een tweede en derde termijn mee kunnen vullen, maar ik weersta die verleiding. Eerlijk gezegd heeft het ook niet zo veel zin. De Eerste Kamer heeft geen amendementsrecht, dus het zal nu niet zo verschrikkelijk veel uitmaken. Ik zou het wel mooi vinden als ook dat terug kan komen in de evaluatie. Is dit nou een praktische, werkbare regeling? Mijn fractie denkt nog steeds dat die regeling van 8:29, lid 6, een hele simpele, hele doeltreffende, hele doeltreffende manier is om met geheime of gevoelige informatie om te gaan. Ik geef de staatssecretaris welwillend in overweging om ook dat aspect te betrekken bij de evaluatie.

Tot slot. Ik zal mijn fractie voorstellen om voor deze wetsvoorstellen te stemmen. Dank u zeer.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan geef ik het woord aan de heer Janssen van de SP. Hij heeft maximaal twee minuten.

De heer Janssen (SP):

Voorzitter, dank u wel. Ik ben wat breder ingegaan op de toenemende wetgeving met amenderingen die ons bereikt. Ik wil ook even markeren dat ik het belangrijk vind dat wij niet alleen onze eigen fracties in de Tweede Kamer daarop aanspreken — dat kunnen wij natuurlijk zelf doen — maar dat wij vooral ook als Kamer ons daarover uitspreken. Daarom ben ik begonnen met dat te agenderen. Dat zal ik ook blijven doen. Ik denk dat het belangrijk is dat wij dat met elkaar doen, ook samen met het kabinet.

Voorzitter. Dan nog even over de medewerkers van DJI en over hoe deze wet het leven voor hen nu veiliger maakt. Het ging met name over de directeur, hoorde ik de staatssecretaris steeds zeggen, maar het gaat ook over de andere medewerkers, want naarmate het aantal contacten met de buitenwereld afneemt, wordt het contact met de medewerkers natuurlijk het enige contact met de buitenwereld. Leidt dat niet tot een toenemende gevaarstelling juist voor die medewerkers? Wat zal de uitwerking daarvan zijn? Kan daar in de wetsevaluatie misschien aandacht aan besteed worden, zo vraag ik de staatssecretaris.

Voorzitter. Dan het vierogenprincipe. Voor de NOvA ging een verplichting te ver, maar wellicht zal er, nu deze wet werkelijkheid wordt, toch een beweging ontstaan dat het niet zozeer een verplichting wordt, maar wel, om het in slecht Nederlands te zeggen, een gebruikelijke usance, namelijk dat het toch wel verstandig zou zijn om het vierogenprincipe te hanteren. Dan wordt het meer: doe het maar wel, en als het niet kan, kun je het uitleggen. Dan wordt het eigenlijk wel de gewoonte — laat ik het zo zeggen — zonder dat daar een verplichting onder zit. Zou de staatssecretaris ons erover willen informeren als er gesprekken over gaan plaatsvinden?

De afschalingen in het proces krijgen een plek in de wets-evaluatie. Daar is mijn fractie blij mee. Dat geldt ook voor de proportionaliteit, dat het geen generieke toets zal zijn voor individuele gedetineerden, maar dat juist individueel getoetst zal worden of mensen op de goede plek zitten of terechtkomen, en daar ook eventueel weer weggkomen. In dat licht, gelet op de antwoorden die daarover gegeven zijn, zal ik mijn fractie adviseren om voor het wetsvoorstel te stemmen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan gaan we tot slot naar de heer Schalk van de SGP. Ga uw gang. U heeft ook nog twee minuten in de tweede termijn.

De heer Schalk (SGP):

Voorzitter, dank u wel. Ook zeer veel dank aan de staatssecretaris voor de uitvoerige en adequate beantwoording. Hij gaf wat mij betreft een heel heldere en goede toelichting op het thema proportionaliteit. Laat ik het maar even breed zo noemen. Daarbij is duidelijk gemaakt dat generieke en individuele maatregelen genomen kunnen worden, met heldere waarborgen. Met name de uitleg over de mogelijkheid van de bevelsbevoegdheid is wat mij betreft ook verhelderend geweest.

We hebben nog even doorgesproken met elkaar over het contact met gezinsleden. Ten aanzien van het contact met gezinsleden is het natuurlijk van belang dat artikel 8 EVRM leidend is. Er kunnen zeer extreme omstandigheden zijn bij gezinsleden van iemand die werkelijk een notoire misdadiger is en vreselijke dingen heeft gedaan, maar in dat geval zal toch elke keer opnieuw afgewogen moeten worden wat de menselijke maat is. Wat dat betreft vond ik de verwijzing van collega Van Toorenburg naar Mattheüs 25 treffend: "Ik was in de gevangenis en gij zijt tot mij gekomen." Hoe moeilijk het soms misschien ook is, we zullen altijd de mens moeten blijven zien, zelfs achter de misdadiger.

Voorzitter. Ten slotte. De SGP steunt de aanpak en zal beide wetten ondersteunen. Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Wenst een van de leden in tweede termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Staatssecretaris, bent u in de gelegenheid om direct te reageren op de nog gestelde vragen vanuit de Kamer en de ingediende motie, of heeft u behoefte aan een korte schorsing? Vijf minuten? Dan gaan

we vijf minuten schorsen. Wel merk ik op dat om 11.00 uur het volgende debat gepland staat, dus we proberen de tweede termijn zo kort mogelijk te houden. De vergadering is nu voor vijf minuten geschorst. We gaan stipt verder om 10.57 uur. Dank u wel.

De vergadering wordt van 10.52 uur tot 10.57 uur geschorst.

De voorzitter:

Ik heropen de vergadering en geef het woord aan de staatssecretaris Rechtsbescherming voor zijn tweede termijn. Ga uw gang.

Staatssecretaris Struycken:

Voorzitter. Er zijn diverse vragen gesteld en bevestigingen gevraagd. Ik ga erop in in willekeurige volgorde.

Het DJI-personeel. De vrees kan bestaan dat daar nu veel meer druk op komt, maar ik merk daarbij twee dingen op. Ten eerste is het niet zo dat er helemaal geen contact meer met de buitenwereld is, behoudens zeer uitzonderlijke situaties. De contacten die er zijn zullen beperkter zijn en strenger gemonitord worden, maar het uitgangspunt is nog steeds dat contact met de buitenwereld mogelijk blijft, zowel qua bezoek als telefonisch verkeer. Dat helpt. Ook van belang is dat juist voor al het personeel te allen tijde het vierogenprincipe geldt. Een personeelslid is nooit alleen in contact met een ebi- of AIT-gedetineerde. Zoals we uitvoerig besproken hebben, vloeit uit het vierogenprincipe een belangrijke mate van bescherming voort. Ik herhaal nogmaals dat deze wet in heel belangrijke mate erop gericht is om juist het personeel en de directeur van de DJI beter te beschermen. Dat is de strekking die ook in de uitvoering een hoofdrol speelt.

Dan kom ik op de vraag van de heer Van de Sanden over het gebruik van AI. Ik kan bevestigen dat bij de plaatsingsbeslissing geen gebruik wordt gemaakt van AI. Het zijn individuele beslissingen op basis van actuele, concrete informatie. Daarbij wordt geen gebruik gemaakt van informatie die afkomstig is van het gebruik van een algoritme.

Dan de vraag van de heer Dittrich of slachtoffers worden geïnformeerd. Het antwoord is negatief. Noch een plaatsing noch een terugplaatsing is een omstandigheid die wordt gemeld aan slachtoffers of nabestaanden. Slachtoffers en nabestaanden worden door het CJIB geïnformeerd op het moment dat externe vrijheden in het geding zijn, zoals bij een strafonderbreking of incidenteel verlof. Nogmaals, ik heb een voortgangsrapportage inzake slachtofferbeleid aan uw Kamers gestuurd. Daarin is een kernonderdeel de autonomie van het slachtoffer of de nabestaande, alleen als zij dat willen dus. Maar de interne plaatsings- en terugplaatsingsbeslissing maakt daar geen deel van uit.

Dan de vraag over de inzet van AIT- en ebi-cellen. Ik benadrukte al dat zowel de bouwkundige vormgeving als de uitvoering van het hele complex alsook de inzet van personeel niet schaalbaar zijn, in die zin dat het praktisch nauwelijks voorstelbaar is dat die cellen worden gebruikt voor reguliere inzet van detentiecapaciteit. Ik kan dus bevestigen: beter leeg dan verkeerd gebruikt.

De heer Talsma wees mij impliciet op het feit dat ik de vraag met betrekking tot de RSJ niet heb beantwoord. Inderdaad heeft de RSJ te kennen gegeven dat de zeswekentermijn voor hen niet haalbaar is. Daaraan is tegemoetgekomen. Ondertussen voorziet de RSJ wel dat er veel meer zaken te behandelen zijn. RSJ heeft aangegeven dat de zaken die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, met prioriteit en voortvarend zullen worden behandeld, en dat de RSJ daarom extra raadsleden en secretarissen zal werven om die beroepszaken voortvarend op te pakken. De RSJ is daar al mee bezig. Er is afgesproken dat ook zal worden bezien of hier additionele financiële middelen bij de RSJ voor nodig zouden zijn.

De heer Talsma vroeg mij ook om artikel 73 van de Penitentiaire beginselenwet te betrekken in de evaluatie van de wet. Dat zeg ik bij dezen toe.

De heer Recourt vroeg mij te bevestigen dat een beslissing in het kader van deze wet altijd individueel gemotiveerd is. Dat bevestig ik uitdrukkelijk.

Dan rest mij slechts de motie met letter G. In het licht van alles wat besproken is, zeg ik zonder aarzeling dat ik deze motie oordeel Kamer kan geven.

Tot zover, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel, staatssecretaris. Dan sluit ik de beraadslaging en kom ik tot afhandeling van het wetsvoorstel.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor om vanavond aan het einde van de vergadering te stemmen over het wetsvoorstel. Kan de Kamer zich daarin vinden? Dat is ook het geval. Er is één motie ingediend. Ik stel voor om dan ook over de ingediende motie te stemmen. Aldus besloten. Ik schors de vergadering voor enkele ogenblikken.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.