

Vergaderjaar 1999–2000

26 871

## Instelling van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming)

Nr. 4

### VERSLAG

Vastgesteld 22 februari 2000,

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### 1. Algemeen

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, RPF en GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met betrekking tot meer principiële punten enige bezwaren. Indien deze punten niet bevredigend beantwoord kunnen worden, overwegen de leden van de PvdA-fractie steun aan dit wetsvoorstel te onthouden. Het schijnt deze leden dat de regering het voorliggende wetsvoorstel vooral ziet als een technische operatie, waarbij twee adviesorganen worden samengevoegd tot één orgaan. Naar hun inzicht is daarbij echter wel een aantal punten aan de orde die wellicht eerder, namelijk bij de instelling van de onderscheiden raden, zijn beantwoord maar niet per se op dezelfde manier beantwoord hoeven te worden.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er met name op dat de nieuw te vormen Raad drie taken krijgt die mogelijk met op gespannen voet zouden kunnen staan. De in te stellen Raad krijgt zowel een adviserende, toezicht-houdende als rechtssprekende taak op het terrein van de strafrecht-toepassing en de jeugdbescherming. Deze leden vragen de regering om een toelichting op deze taakverdeling en de onderlinge verhoudingen, mede in het licht van de rapporten en literatuur die zijn verschenen. Wat is de reactie van de regering met betrekking tot de opmerking van de Raad van State, dat advisering en rechtsspraak ook niet verenigbaar bleken ingevolge Europees recht? Is de regering bereid het voorliggende wetsvoorstel nu reeds ter toetsing voor te leggen voor het Europese Hof van Justitie? De leden van de PvdA-fractie stellen dat daarbij in ieder geval de vraag aan de orde moet komen hoe een raad kan oordelen en/ of

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O.P.G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).  
Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

rechtspreken op basis van een regeling waarover ze de minister van Justitie kan adviseren die te wijzigen. Zij vragen of het oordeel van de Raad aan geloofwaardigheid wint als deze blijkens haar advisering de betreffende regeling niet juist vindt en/of adviseert deze te wijzigen, ook al lijken toezicht en rechtspreken op gespannen voet te kunnen komen staan? Deze leden stellen dat indien men bijvoorbeeld in de toezichthoudende taak bepaald beleid of handelen van een instelling heeft goedgekeurd, heeft gedoogd of niet heeft opgemerkt, dan lijkt het moeilijk degene die tegen dit beleid of handelen opkomt zijn gelijk te geven. Immers, dat gelijk zou falend toezicht impliceren of kunnen impliceren. Zij wijzen hierbij op het rapport «Heel het raderwerk» over het CTSV. De leden van de PvdA-fractie hebben uiteraard kennisgenomen van het hierover in de memorie van toelichting gestelde, onder andere met betrekking tot zonodige «organisatorische voorzieningen». Zij achten dit echter niet overtuigend genoeg. De aan het woord zijnde leden vragen waarom niet is gekozen voor het toedelen van de drie onderscheiden taken aan drie organen? Zij stellen dat zeker nu de Raad uit niet minder dan 60 leden zal bestaan, personele overwegingen nauwelijks een argument kunnen zijn om dat niet te doen. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de rechtspraak tenminste losgekoppeld zou moeten worden van toezicht en advisering. De leden van de PvdA-fractie vinden de argumentatie waarom de nieuw in te stellen Raad niet zou kunnen worden gevormd volgens de regels van de Kaderwet adviescolleges onvoldoende overtuigend. Immers, enerzijds wordt gesteld dat de omvang van de advisering beperkter is dan «algemene advisering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk», anderzijds wordt erkend dat bij de advisering door de Raad ook het beleid en de regelgeving als zodanig ter sprake kunnen komen. Doorslaggevend argument is kennelijk dat de minister van Justitie wel uit de voeten kan met de tot nu toe ontvangen adviezen en dat de beide raden met hun nieuwe adviesbevoegdheid uit de voeten kunnen, zo stellen deze leden.

Het is de leden van de PvdA-fractie eveneens onduidelijk waarom de reclassering slechts een interne klachtregeling kent. Weliswaar zal dit pas in de toekomst aan de orde komen, namelijk bij de in voorbereiding zijnde Wet op de reclassering, maar het lijkt deze leden geen luxe om over deze kwestie nu al meer duidelijkheid te scheppen.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering of de bemiddeling tussen de justitiabele en het hoofd van de inrichting door de lokale commissies van toezicht, en het bestaan van deze commissies zelf worden geregeld in het voorliggende wetsvoorstel. Zo nee, waar wordt dit wel geregeld? De Raad heeft geen formele lijn met de lokale commissies van toezicht. Wel adviseert hij over de geschiktheid van de kandidaatsleden van de commissie van toezicht. Betekent dit dat de Raad niets kan doen indien een lokale commissie beslissingen neemt of laat, die volgens de Raad anders hadden moeten worden genomen? Kan de Raad adviseren een lid uit de lokale commissie te ontslaan?

Deze leden achten de passage met betrekking tot het toezicht op de rechtmatige toepassing van regels door de Raad, waarbij wordt gesteld de Raad zich niet inlaat met de toepassing van regels inzake de kwaliteit van de justitiële jeugdinrichtingen, niet op voorhand logisch. Wordt het mogelijk dat de kwaliteit van een inrichting onder de maat is en dat de justitiabele daar forse hinder van ondervindt, maar dat tegelijkertijd de regels correct worden toegepast en er dus niets verandert? De aan het woord zijnde leden achten de taakafbakening tussen de Raad en de Inspectie voor de jeugdhulpverlening niet helder. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de Raad meent dat iets wel is toegestaan omdat het binnen de regels is, terwijl de Inspectie oordeelt dat de regels er niet hadden mogen zijn omdat daardoor de hulpverlening aan jeugdigen in het gedrang komt. Bovendien treedt hier de vraag wederom op hoe de Raad haar advise-

rende taak moet zien. Hier lijkt de samenvoeging van de twee raden zich te wreken, waardoor de toezichhoudende taak die aanvankelijk alleen de Centrale raad toekwam, nu ook van toepassing wordt op het terrein van de jeugdinrichtingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen tenslotte waarom bij het toezicht op TBS-instellingen het zwaartepunt op de beveiliging van de maatschappij ligt. Betekent dit dat de kwaliteit van de behandeling minder van belang is? Zij vragen bovendien waar dit kennelijke uitgangspunt voor toetsing formeel vastgelegd is?

De leden van de VVD-fractie stellen dat er met de instelling van de Raad als het ware sprake is van een fusie. Een fusie levert in hun ogen alleen een meerwaarde op boven het voortbestaan van de afzonderlijke raden indien er synergie-effecten optreden. Het feit dat beide huidige raden werkzaam zijn op terreinen die raakvlakken met elkaar hebben, maakt het waarschijnlijk dat dergelijke effecten kunnen optreden. Het is evenwel voor deze leden nog onvoldoende duidelijk welke effecten zullen optreden in de zin van bedrijfsvoering, taakuitoefening en dergelijke. Wat zijn de financiële gevolgen van de samenvoeging van beide raden? Op welke punten verwacht de regering «winst» uit de voorgestelde krachtenbundeling? De leden van de VVD-fractie stellen dat feitelijk reeds wordt samengewerkt tussen de raden ter voorbereiding op de toekomstige situatie. Hoe verloopt deze samenwerking? Zijn er al positieve effecten te onderscheiden die het gevolg zijn van deze feitelijke samenwerking? Welke problemen doen zich voor?

De leden van de VVD-fractie vragen wat voor «organisatorische voorzieningen» getroffen worden, in het bijzondere geval dat advisering, toezicht en rechtspraak met elkaar in botsing komen. Welke, organisatorische, voorzieningen voor de normale omstandigheden worden getroffen om onafhankelijkheid van de verschillende taken te garanderen? In het overzicht van situaties van vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking die aan het toezicht van de raad zijn onderworpen is een restbepaling opgenomen. Welke vormen van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen vallen niet onder het toezicht van de raad? Gaat het hier bijvoorbeeld om de voorgestelde maatregel van de bestuurlijke ophouding? Aan welk toezicht, vergelijkbaar met dat van de raad, zijn deze maatregelen dan wel onderworpen, zo vragen de leden van de fractie van de VVD?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de Raad zich niet inlaat met de toepassing van regels inzake de kwaliteit in de justitiële jeugdinrichtingen. Betekent dit dat de raad alleen een formele beoordeling kan geven van de mate van rechtsbescherming, of is een meer materieel oordeel denkbaar, bijvoorbeeld in het geval dat de kwaliteit in een jeugdinrichting van invloed wordt op diezelfde rechtsbescherming? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de regering terecht stelt dat het toezicht van de Raad onafhankelijk ten opzichte van de minister van Justitie moet worden uitgeoefend. Deze onafhankelijkheid geldt ook ten opzichte van de twee andere hoofdtaken van de raad. Betekent dit dat ook hier de minister geen verantwoordelijkheid kan dragen voor de uitoefening van deze taken? Welke verantwoordelijkheid kan de minister wel dragen ten opzichte van de Raad? Welke instrumenten staan de minister hierbij ter beschikking om te sturen?

De leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de beoogde integratie van de Centrale Raad voor de strafrechtstoepassing en het College van advies voor de justitiële kindbescherming. Zij vragen een toelichting op de combinatie van een rechtsprekende en een adviserende taak in de Raad. Waarom is de regering van oordeel dat de rechtspraak van de Raad geen betrekking heeft op zaken waarop art. 6 EVRM van toepassing is? Kan in bepaalde gevallen art. 6 EVRM niet toch, eventueel indirect, aan de

orde zijn? Deze leden vragen voorts of een functionele scheiding binnen de Raad scheiding tussen rechtspraak en toezicht gescheiden zou kunnen verzekeren.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering in reactie op het advies van de Raad van State artikel 3 heeft aangepast. Zijn de Raad en het College over deze wijziging gehoord? Zo ja, wat is de opvatting van beide organen over het gewijzigde artikel? De leden van de CDA-fractie constateren voorts dat sprake kan zijn van enige overlapping tussen de Raad en de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Is met de inspectie afgestemd wat de taken van de Raad zullen worden? Zo ja, wat is het oordeel van de inspectie hierover?

De leden van de fractie van D66 vragen een concreet voorbeeld waaruit de raakvlakken van beide organen op een terrein in een bepaald geval blijkt, aangezien dit een reden voor instelling van de nieuwe Raad is. Waarom is het wenselijk in zulke gevallen de adviserende taak samen te bundelen in één orgaan?

Deze leden stellen dat de beïnvloeding van advisering en rechtspraak in één orgaan ook negatief zou kunnen uitwerken. Zij zijn er niet geheel van overtuigd of onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad verzekerd is indien de Raad tevens belast is met advisering. In het geval dat deze twee taken elkaar in de weg zitten, welke organisatorische voorzieningen worden getroffen ter verzekering van onafhankelijkheid en onpartijdigheid? Hoe wordt bepaald of de twee taken elkaar negatief beïnvloeden. Wie bepaalt vervolgens dat er andere voorzieningen moeten worden getroffen?

De leden van de fractie van D66 vragen waarom er geen formele verbindingslijn is tussen de Raad en de commissies van toezicht in het kader van de toezichthoudende taak van de Raad? Tenslotte vragen zij hoe bepaald wordt of de Raad en de Inspectie voor de uitoefening van hun onderscheiden toezichtstaken goede, heldere en praktische afspraken maken?

Het komt de leden van de fractie van GroenLinks zinvol en efficiënt voor dat twee organisaties die zo nauw verwant zijn aan elkaar, hun krachten bundelen in de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (de Raad). Het bijkomende gevolg van de uitbreiding met een toezichthoudende taak op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking van jeugdigen, juichen zij van harte toe.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat zowel de adviserende als de toezichthoudende taak de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtspraak zou kunnen aantasten. Met betrekking tot de «organisatorische voorzieningen» vragen deze leden vragen wat de regering bedoelt met «zo nodig»? Zij vragen of het niet beter is hier een standaard regeling voor te treffen? Aan welke organisatorische voorzieningen denkt de minister? Deze leden stellen dat de kritiek van de Raad van State met betrekking tot de combinatie van toezicht en rechtspraak door de regering onvoldoende weerlegd wordt. Hoewel de Raad de risico's schetst van de combinatie toezichthouden en rechtspreken en vraagt op welke wijze de regering dit denkt te voorkomen, wijst de regering voornamelijk op de grote voordelen die de combinatie van taken biedt. Wat is de reactie van de regering op het argument dat hier art. 6 EVRM in het geding is? Acht de regering hier niet een mogelijke schending van het beginsel «fair trial» aan de orde indien dezelfde persoon, althans hetzelfde orgaan, in het kader van zijn toezichthoudende taak geen reden heeft gezien voor ingrijpen in een bepaalde praktijk, en vervolgens aan de hand van een individuele zaak moet oordelen over dezelfde praktijk? Deze leden achten het argument van de regering dat de combinatie handig is, omdat het toezicht zal uitgaan van dezelfde normen als in de rechtspraak ontwikkeld zijn, niet heel relevant. Het is toch niet noodzakelijk dat beide taken door

één organisatie worden uitgevoerd, aangezien de uitspraken openbaar zijn. De aan het woord zijnde leden vragen de reactie van de regering hierop. De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke maatregelen de regering wil nemen om onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtspraak te garanderen. Lenen de «organisatorische voorzieningen» om advies en rechtspraak te scheiden, zich ook voor een scheiding tussen toezicht en rechtspraak?

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat voogdij en gezinsvoogdij niet vallen onder maatregelen met een onvrijwillig en verplichtend karakter. Zouden deze echter, indien ter uitvoering van een ondertoezichtstelling, niet eveneens gezien kunnen worden als de uitvoering van een maatregel met een onvrijwillig en verplichtend karakter, ook als er geen sprake is van een plaatsing in een justitiële jeugdinrichting?

Deze leden vinden het van belang dat de Raad zal kunnen fungeren als een centrale instantie die structurele elementen in de bejegening kan signaleren. Op welke wijze kan de Raad deze signalen, in de adviezen naar de minister, in naar buiten toe uiten? Kan de Raad richtlijnen opstellen voor de bejegening, of zal dit louter via jurisprudentie uitgewerkt worden? Zullen de toezichtscriteria voor iedereen toegankelijk zijn, zodat ook individuele burgers zich erop kunnen beroepen? Zijn er overlegmomenten tussen alle bestaande commissies en de Raad om signalen uit te wisselen en jurisprudentie te bespreken?

De leden van de fractie van Groen Links vragen de regering of zij nog in beraad is over de wenselijkheid van een met het gevangeniswezen vergelijkbare rechtspositieregeling voor de reclassering, of zal een dergelijke regeling in de Wet op de reclassering worden ingebed?

Zij vragen of met de omschrijving van het algemeen toezicht in art. 3, tweede lid, waardoor duidelijk wordt dat de Raad zich niet inlaat met de toepassing van regels inzake de kwaliteit in de justitiële jeugdinrichtingen, een scheiding mogelijk blijft met de toezichtsfunctie van de Raad?

Bepaalde regels inzake de kwaliteit kunnen toch tot gevolg hebben dat de rechtspositie van jeugdigen wordt aangetast of in gevaar is, zo stellen zij. Tenslotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks op welke wijze de samenwerking tussen de Raad en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming vorm zal krijgen? Zullen zij adviezen bij elkaar inwinnen en/ of zullen zij signalen aan elkaar doorgeven? Zal de Inspectie in voorkomende gevallen een rol kunnen spelen in procedures die bij de Raad aanhangig worden gemaakt? Zal er een gezamenlijke advisering naar de Minister plaatsvinden?

De nieuwe Raad kent drie taken: toezicht, advisering en rechtspraak. De regering stelt dat het daarbij in het bijzonder gaat de onafhankelijkheid van de rechtspraak door de Raad te verzekeren. De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben enige twijfels bij de voorgestelde combinatie van functies. Komt een dergelijke combinatie van toezicht, advies en rechtspraak ook elders voor? Waarom is juist hier uitdrukkelijk voor die combinatie gekozen? Is het denkbaar de toezichtstaak door een aparte inspectie te laten uitoefenen, waarmee mogelijk ook beter zou kunnen worden aangesloten bij de omstandigheid dat naast de Raad, een aparte Inspectie voor de jeugdhulpverlening blijft bestaan? Deze leden stellen dat met een dergelijke oplossing beter tegemoet zou kunnen worden gekomen aan de, in hun ogen, problematische afstemming op het punt van toezicht tussen Raad en Inspectie.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of de Raad voluit als onderdeel van de rechterlijke macht moet worden gezien. Zo ja, zal de Raad op enigerlei wijze betrokken worden bij de herziening van de rechterlijke organisatie? Deze vragen voorts of het gewicht van de zaken waarover de Raad uitspraak moet doen, zodanig is dat het uitgesloten moet

worden geacht dat ook onder een meer directe verantwoordelijkheid van de minister van Justitie uitspraken over klachten kunnen worden gedaan.

## **2. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel 3**

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of de Raad, naar aanleiding van zijn drie onderscheiden taakvelden, zal worden verdeeld in een drietal Kamers of afdelingen. Zo nee, waarom is daarvan afgezien.

### **Artikel 4, eerste lid**

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel leden het college daadwerkelijk zal tellen. Is het aantal van zestig leden inclusief of exclusief plaatsvervangende leden?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom een maximum van 60 leden van de Raad gesteld wordt.

### **Artikel 4, derde lid**

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom in afwijking van de bepaling in de Kaderwet adviescolleges, waar een benoemingsperiode van maximaal drie keer vier jaar geldt, wordt gekozen voor een benoemingsperiode van maximaal twee keer zes jaar?

### **Artikel 6**

Het tweede lid bepaalt op welke gronden de leden van de Raad bij Koninklijk Besluit kunnen worden geschorst en ontslagen. Hoe verhoudt deze ontslagmogelijkheid zich tot met name het onafhankelijke karakter van de rechtsprekende taak van de Raad, zo vragen de leden van de fractie van de VVD?

### **Artikel 8**

Krachtens het derde lid kunnen de plaatsvervangende leden met bepaalde taken worden belast. De leden van de fractie van de VVD vragen om wat voor soort taken het hier gaat en wie de plaatsvervangende leden hiermee belast? Impliceert dit dat de taakstelling van plaatsvervangende leden beperkt kan zijn tot één van de hoofdtaken, bijvoorbeeld een plaatsvervangend lid dat alleen belast wordt met een adviserende taak? Kunnen ook de gewone leden worden belast met een deeltaak?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom geen maximum is gesteld aan het aantal plaatsvervangende leden van de Raad.

### **Artikel 9**

De leden van de CDA-fractie vragen uit hoeveel medewerkers het secretariaat van de Raad zal bestaan? Heeft de samenvoeging gevolgen voor het totaal aantal medewerkers? Zo ja, welke? Op welke manier wordt geanticipeerd op de samenvoeging van de beide secretariaten?

### **Artikel 11**

De Raad kan zich onderverdelen in secties en commissies. De leden van de VVD-fractie vragen of dit betekent dat de raden weliswaar worden

samengevoegd maar dat tegelijkertijd er een interne opdeling kan ontstaan langs de lijnen strafrechtstoepassing en jeugdbescherming?

## **Artikel 22**

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting op het via deze wet intrekken van de Beginselenwet gevangeniswezen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,  
Kroes