

Vergaderjaar 1998–1999

## 26 200 VI

### Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1999

#### Nr. 14

#### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 oktober 1998

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 10 september 1998 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over **de brief d.d. 10 juli 1998 met antwoorden op door de commissie gestelde vragen naar aanleiding van het voorhangen van de penitentiaire maatregel** (25 600-VI, nr. 71).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

#### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Dittrich** (D66) wees erop dat uit de AMvB niet de exacte rolverdeling blijkt tussen de directeur van de inrichting, de selectiefunctionaris en de reclasseringsambtenaar. De selectiefunctionaris speelt een centrale rol bij het penitentiair programma (PP), omdat hij beoordeelt of een gedetineerde aan het programma meedoet. De algemene verantwoordelijkheid berust echter bij de directeur van de inrichting. De feitelijke begeleiding wordt vervolgens opgedragen aan de uitvoerder van het programma. Als besloten moet worden of een gedetineerde het programma al dan niet mag afmaken, beslist wederom de selectiefunctionaris daarover. Waarom heeft de directeur deze bevoegdheid niet? Hij is immers verantwoordelijk voor het functioneren van dat programma? Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de algemene verantwoordelijkheid van de directeur en de uitvoeringsverantwoordelijkheid van degenen die het programma verzorgen. De directeur draagt de dagelijkse uitvoering van een PP over aan de uitvoerende instantie, die wordt gevormd door de Stichting reclassering Nederland (SRN) of de dienst justitiële inrichtingen (DJI). In artikel 9 is vastgelegd dat de directeur bijzondere voorwaarden kan stellen en daarvan mededeling moet doen aan de selectiefunctionaris. Dat deed bij de heer Dittrich de vraag rijzen wie de regie heeft over het PP. Ligt het niet meer voor de hand dat de directeur de hoofdlijnen van de voorwaarden bepaalt en voor de dagelijkse uitvoering een mandaat verleent aan de uitvoerder, zodat deze wat meer zeggenschap heeft?

In artikel 5, vierde lid staat dat de minister nadere regels kan stellen over de procedure tot erkenning van een PP en over de kwaliteitseisen waaraan dat programma moet voldoen. Wie hebben een stem bij de erkenning? Is dat het openbaar ministerie, de reclassering, het gevangeniswezen of

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Duijkers (PvdA), De Milliano (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Apostolou (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Belinfante (PvdA), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Walsem (D66), Van der Hoeven (CDA) en Kamp (VVD).

misschien de zittende magistratuur? Zal er een voldoende aanbod van penitentiaire programma's zijn? In verband met de maatwerkgedachte dienen de penitentiaire programma's modulair opgebouwd te zijn. Dat impliceert dat programmaonderdelen moeten worden goedgekeurd. De selectiefunctionaris beoordeelt voor de gedetineerde het samenstel van goedgekeurde programma's. Hoe oordeelt de minister daarover? Op welke wijze worden deze programma's gefinancierd?

Ingevolge artikel 5 zullen de noodzakelijke kosten voor het bestaan tijdens de deelname aan het programma niet ten laste komen van het ministerie van Justitie. Uit een wetsvoorstel dat in voorbereiding is, blijkt dat mensen die aan zo'n programma deelnemen een beroep kunnen doen op een bijstandsuitkering. De heer Dittrich vond dat een goede zaak.

In artikel 7 wordt omschreven welke aspecten de selectiefunctionaris betreft bij zijn beslissing, een gedetineerde in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan zo'n programma. Het was hem opgevallen dat niet vermeld wordt dat een gedetineerde gemotiveerd moet zijn. Hij vreesde dat als mensen niet gemotiveerd zijn het uitvalspercentage groot zal zijn waardoor het maatschappelijk draagvlak vermindert.

De heer Dittrich merkte op dat volgens artikel 22 onder verantwoordelijkheid van de arts in een daartoe geschikte ruimte gedwongen geneeskundige handelingen kunnen plaatsvinden. De woorden «onder verantwoordelijkheid van» laten een zekere ruimte open. Is de minister met hem van mening dat de verantwoordelijkheid van de inrichtingsarts op een verantwoorde wijze moet worden ingevuld? De arts moet vaststellen dat gedwongen behandeling noodzakelijk is waarna de directeur toestemming geeft. Hij verzocht de minister erop toe te zien dat dit in de praktijk zo gebeurt.

In artikel 22, lid 3 staat dat de gedetineerde «zo vaak als nodig is» wordt bezocht door een arts. De Centrale raad voor strafrechtstoepassing suggereert echter dat dit niet alleen zo vaak, maar ook zo lang als nodig is, dient te gebeuren. De heer Dittrich bepleitte dan ook, de tekst van dit artikel op deze wijze aan te passen. Hij kondigde aan, indien nodig tijdens een plenaire vergadering een motie van die strekking in te zullen dienen.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) complimenteerde de minister met de degelijkheid van de stukken. Het penitentiaire programma kan bijdragen aan het uitgangspunt dat gedetineerden zich beter in de maatschappij kunnen handhaven als zij de inrichting verlaten. Het was haar niet duidelijk welke onderdelen deze programma's precies kunnen behelzen. Kan de minister daarover meer duidelijkheid geven? Zij sloot zich aan bij de vraag van de heer Dittrich naar de reserveringen om deze programma's te kunnen uitvoeren.

Volgens artikel 9 kan de directeur algemene voorwaarden stellen en bijzondere aanwijzingen geven. Aan welke bijzondere voorwaarden wordt in dit verband gedacht?

In het antwoord op vraag 2 staat dat men slechts voor een penitentiair programma in aanmerking komt als de opgelegde straf ten minste één jaar bedraagt. Vijftig personen zijn in dagdetentie geplaatst en voldoen niet helemaal aan de vereisten. Mevrouw Duijkers pleitte ervoor dat deze personen hun programma's mogen afwerken, ook al is de dagdetentie beëindigd, omdat het beoogde effect anders minder zal zijn.

Mevrouw Duijkers verzocht de minister iets dieper in te gaan op vraag 9 over deelname van vrouwen aan het PP. Vrouwen kunnen gebruik maken van de mogelijkheid kinderen jonger dan vier jaar mee te nemen naar een inrichting. Als deze vrouwen deelnemen aan een PP, verblijven zij niet meer in de inrichting en kan er een probleem ontstaan met de kinderopvang. Het antwoord van de minister voorziet niet in de problemen die zich in de praktijk kunnen voordoen.

Naar de mening van mevrouw Duijkers was de vraag welke gebeurtenissen de regering zo ernstig acht dat de gedetineerde moet terugkeren naar de penitentiaire inrichting niet beantwoord.

De heer **Niederer** (VVD) stelde vast dat het penitentiair programma een wijze van tenuitvoerlegging is van een vrijheidsstraf. Om aan dat programma deel te nemen, moet men veroordeeld zijn tot ten minste een jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Hij wees erop dat leedtoevoeging een in Nederland breed gevoeld onderdeel van de straf behoort te zijn. Deelname aan het PP mag daaraan geen afbreuk doen. Hij vroeg zich af hoe het penitentiair programma zich verhoudt tot het wetsvoorstel inzake taakstraffen.

Gezien het aspect van leedtoevoeging was het naar zijn mening juist dat justitie ruim is vertegenwoordigd onder degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het PP, zoals de directeur van de inrichting, de selectiefunctionaris en de DJI. De tweede verantwoordelijke bij de uitvoering is de SRN. Mag uit het antwoord op vraag 4 worden afgeleid dat later de SRN niet meer als uitvoeringsverantwoordelijke zal worden belast met het PP? De reclassering is immers meer toegespitst op het terugbrengen naar de maatschappij van de delinquent. Hoe verhoudt zich dat tot het karakter van het PP als vrijheidsstraf? Hoe staat het met de politieke verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van de gedragingen van de SRN?

Aan de wijze van tenuitvoerlegging van deze vrijheidsstraf is veel administratieve rompslomp verbonden. De heer Niederer vroeg zich af of de officier van justitie in zijn requisitoir/strafeis niet alvast kan aangeven dat hij denkt aan het aanbieden van een PP, zodat de rechter op die manier wordt uitgenodigd daarover in zijn vonnis bij wijze van voorwaarde een opmerking te maken. De officier kan van de executie-indicator actief gebruik maken in zijn requisitoir dan wel strafeis.

De heer Niederer suggereerde de minister ten aanzien van de geestelijke verzorging eens na te denken over de mogelijkheid, niet alleen de islamitische geestelijken, maar ook de andere denominaties op contractbasis te laten werken in de inrichtingen. Zij kunnen dan worden betaald naar rato van het aantal consulten in de desbetreffende inrichtingen. Nu zijn deze mensen in vaste dienst van het ministerie van Justitie, ongeacht het aantal consulten.

De heer **Wijn** (CDA) onderstreepte het grote belang dat al tijdens de detentie gewerkt wordt aan de resocialisatie. Anderzijds mogen penitentiaire programma's geen vorm van vakantie worden en dient een gedetineerde gemotiveerd aan een dergelijk programma mee te werken. Hij sloot zich aan bij de vragen over de verhouding tussen de diverse met de uitvoering belaste instanties. Kan hierdoor bureaucratie ontstaan? Het leek hem niet verstandig, tijdens dit overleg te filosoferen over het verminderen van geestelijke verzorging in inrichtingen, omdat die juist zo belangrijk is voor de terugkeer in de maatschappij. Hij verzocht de minister iets dieper in te gaan op de zorgvuldigheid bij gedwongen verpleging van gedetineerden. Volgens het antwoord op vraag 13 staat een deelnemer, indien hij uit een halfopen inrichting komt de eerste twaalf weken onder elektronisch toezicht en als hij uit een gesloten inrichting komt zestien weken. Hij vroeg zich af waarop deze termijn is gebaseerd.

### **Het antwoord van de minister van Justitie**

De **minister** merkte over de taakverdeling tussen directeur, selectiefunctiefunctionaris en uitvoeringsfunctionaris op dat het bij het PP gaat om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Om die reden valt een deelnemer tijdens het PP onder de verantwoordelijkheid van het gevangeniswezen,

dat wil zeggen de directeur van de gevangenis. De selectiefunctionaris bepaalt op basis van criteria die in de wet zijn vastgelegd of iemand in aanmerking komt voor een PP. De uitvoeringsverantwoordelijkheid berust op dit moment nog bij de DJI en bij de SRN. In theorie is het mogelijk dat een directeur onder druk gezet wordt om iemand aan een programma te laten deelnemen en hij, ter voorkoming van onrust binnen zijn inrichting, aan de druk toegeeft. De selectiefunctionaris is ambtenaar in dienst van de DJI maar staat verder van de gedetineerden af. Juist omdat er enige afstand is tot de selectiefunctionaris leek het de minister goed dat deze de uiteindelijke beslissing neemt. De directeur baseert zijn voordracht mede op het advies van de reclassering en het openbaar ministerie. Hij veronderstelde dan ook dat om die reden weigering door de selectiefunctionaris niet vaak zal plaatsvinden.

In de wet zijn voor de erkenning allerlei criteria vastgelegd. Uit de experimenten blijkt dat het aanbod aan penitentiaire programma's tot dusverre voldoende is. Vanaf 1 januari wil men het aantal van 375 opvoeren tot 400. De 50 personen in dagdetentie die voor 1 januari daaraan beginnen zullen gewoon het programma mogen afmaken, alhoewel zij formeel niet aan de criteria voldoen.

In de begroting is rekening gehouden met de financiering van de PP's. De minister was erkentelijk voor de steun de noodzakelijke kosten van bestaan niet ten laste van het ministerie te laten komen. Het was naar zijn mening redelijk dat de deelnemers aan een PP de mogelijkheid krijgen zo veel mogelijk zelfstandig te zijn en dus een beroep te doen op een bijstandsuitkering.

De minister verklaarde gekozen te hebben voor het objectieve criterium van het ondertekenen van een bereidheidsverklaring, omdat motivatie zeer moeilijk te meten is. Het gedragspatroon van iemand zal zodanig moeten zijn, dat hij in aanmerking komt voor een PP.

Hij benadrukte dat bij dwangmedicatie altijd overleg met de arts nodig is. Deze zal zelf de situatie moeten bekijken en de indicatie voor behandeling moeten stellen. Toepassing van de dwangmedicatie kan in opdracht door een verpleegkundige gedaan worden. De term «zo vaak als nodig is» omvat tevens het criterium «zo lang als nodig is». De medicus heeft zijn medische verantwoordelijkheid. Je mag er dan ook van uitgaan dat hij zo lang blijft als daadwerkelijk nodig is. Deze voorwaarde behoeft dan ook niet expliciet in de wet te worden opgenomen.

Het penitentiair programma houdt in dat de gedetineerde ten minste 26 uur per week activiteiten moet verrichten. Onderdelen van het programma kunnen zijn arbeid(stoeleiding), eraan werken dat iemand niet langer verslaafd is, onderwijs en sociale vaardigheden.

De vraag of de minister nog wel kan werken met de SRN als uitvoerder omdat zij zich voornamelijk bezighoudt met resocialisatie, terwijl het PP toch ook het karakter van straf heeft en moet hebben, beantwoordde hij bevestigend. Hij benadrukte het sterk resocialiserende karakter van het PP. Daarom leek het hem zeer nuttig de SRN erbij te blijven betrekken, uiteraard onder zijn politieke verantwoordelijkheid. De selectiefunctionaris kan altijd ingrijpen als het niet goed mocht gaan. De ervaringen met de SRN zijn overigens dermate gunstig dat hij niet verwachtte dat dit zal gebeuren. In de beginfase zal de sturing scherper moeten zijn dan na verloop van tijd.

Het is niet mogelijk dat de officier van justitie tijdens zijn requisitoir duidelijk maakt ernaar te streven de wijze van tenuitvoerlegging te laten beëindigen met een PP. Deelname aan een PP hangt immers af van de wijze waarop de straf in de gevangenis wordt ondergaan.

De minister verklaarde dat er bij de selectie voor het PP geen substantiële verschillen zijn tussen mannen en vrouwen.

Geestelijke verzorging in penitentiaire inrichtingen is vrij duur. Er moet fundamenteel iets aan de hand zijn, wil men daartoe overgaan. In eerste instantie dient deze zorg zo beperkt mogelijk te blijven. Als er op vrij grote

schaal behoefte aan is, zal daaraan moeten worden voldaan. Onderzocht moet worden of op dezelfde wijze als bij de islam andere geestelijke verzorgers bij het gevangeniswezen betrokken kunnen worden. Hij benadrukte echter de geestelijke verzorging in de gevangenis niet ter discussie te stellen. Bij de begrotingsbehandeling kan daarover verder gesproken worden. De wet voorziet in de inschakeling van geestelijke verzorgers. Hij herhaalde zich daaraan te zullen houden. De opzet van het PP is dat de gedetineerde beter kan resocialiseren. Hij erkende dat het PP bureaucratie tot gevolg kan hebben. De inverdieneffecten moeten later blijken. Er is gekozen voor een voorzichtige opzet. Om die reden is de termijn een halfjaar. Als het programma succesvol is en er voldoende penitentiaire programma's zijn, kan aan uitbreiding worden gedacht.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Dittrich** (D66) zei de begrotingsbehandeling te zullen afwachten om te zien welke voorstellen de minister zal doen om te voldoen aan de bezuinigingstaakstelling in de penitentiaire wereld. Op het geestelijk welzijn van de gedetineerden mag echter niet bezuinigd worden. Hij herhaalde zijn voorstel de suggestie van de Centrale raad voor de strafrechtstoepassing over te nemen, dat wil zeggen niet alleen de woorden «zo vaak», maar ook «zo lang als nodig is» in de AMvB op te nemen. Hij was het niet eens met de uiteenzetting van de minister dat in de woorden «zo vaak als nodig is» besloten ligt dat de arts dit ook zo lang als nodig is zal doen. Met de vorige minister van Justitie is enkele keren apart overleg gevoerd over de inrichtingsartsen, omdat de wijze waarop sommigen te werk gaan, vragen oproept. De volksvertegenwoordiging dient ook op te komen voor de belangen van mensen die hun stem niet zo goed kunnen laten horen.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) herhaalde haar vraag over de kinderopvang. Vrouwen die hun kinderen nu mede verzorgen in de inrichting, kunnen als zij de inrichting verlaten om deel te nemen aan het PP een probleem krijgen met de kinderopvang.

De heer **Niederer** (VVD) verzocht de minister alsnog in te gaan op het aspect van leedtoevoeging dat inherent is aan het opleggen van een vrijheidsstraf in samenhang met het PP. Kan bij de evaluatie over twee jaar iets gezegd worden over het draagvlak in de Nederlandse samenleving voor taakstraffen en PP's in het algemeen?

De heer **Wijn** (CDA) wees erop dat dit kabinet zichzelf een investeringskabinet noemt. Hij riep het kabinet daarom op in verband met de geestelijke verzorging in inrichtingen ook in kwaliteit te blijven investeren. De omschrijving van motivatie door de minister sprak hem zeer aan. Over deelname aan een PP mag niet lichtvaardig gedacht worden. De heer Wijn verzocht de minister meer duidelijkheid te geven over het elektronisch toezicht. Waarom is het elektronisch toezicht beperkt tot een gedeelte van de deelname aan het PP? Waarom geldt het niet gedurende het gehele PP, zeker als dat plaatsvindt voor de periode van vervroegde invrijheidstelling? Als er draagvlak in de samenleving moet zijn voor het PP, dient het gevaar van ontsnapping zo beperkt mogelijk te zijn.

De **minister** stelde dat het voorstel, geestelijke verzorging op contractbasis in te huren een ingrijpende wijziging is. Hij neigde ertoe, niet de voorhangprocedure te gebruiken om dit principiële punt te bespreken. Bij de herziening van het sanctiestelsel zal dit onderwerp aan de orde komen.

Het was zijn stellige overtuiging dat in de woorden «zo vaak» ook «zo lang» ligt besloten. Een inrichtingsarts kijkt niet alleen maar even door een luikje om te bepalen of het goed gaat met de gedetineerde. Zo lang niet blijkt dat de inrichtingsarts het niet goed doet, moet hij niet met allerlei voorschriften worden belast. Een andere vraag is wie moet beoordelen en controleren hoe lang de arts de gedetineerde moet bezoeken. Hij bleef erbij het niet verstandig te vinden, deze woorden in het artikel op te nemen. Een inrichtingsarts zal zich ervan bewust zijn dat hij de gedetineerde op een behoorlijke manier moet behandelen. Als gezegd wordt dat deze bezwaren ook gelden voor de woorden «zo vaak als nodig is», dient daarbij het element betrokken te worden dat de arts gewaarschuwd moet worden. De betrokkenen zullen zo vaak als dat gevraagd wordt de arts ervan op de hoogte stellen dat hij eens langs moet komen. Daarnaast wees hij op de mogelijkheid van de klachtenprocedure omschreven in hoofdstuk 7 van de penitentiaire maatregel. De wijze waarop iemand zijn beroep uitoefent, dient niet in de wet te worden vastgelegd.

Bij de opzet van de individuele penitentiaire programma's worden de onderdelen zo veel mogelijk afgestemd op de persoon. Het uitgangspunt is, programma-activiteiten te kiezen die een bijdrage leveren aan een soepele terugkeer in de samenleving. De deelnemers worden zo veel mogelijk behandeld als burgers in die vrije samenleving. Dat brengt mee dat zo veel mogelijk gebruik gemaakt wordt van reguliere voorzieningen. Dat geldt ook voor de kinderopvang.

Over de relatie tussen taakstraffen en het straffende karakter van het PP merkte de minister op dat taakstraffen bedoeld zijn voor mensen met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden. De eisen in het PP zijn zwaarder dan bij taakstraffen.

De overgang van een gesloten inrichting naar een PP dient vloeiend te zijn met dien verstande dat het punitief gehalte van het programma in de vorm van elektronisch toezicht als intensief toezicht duidelijk zichtbaar en voelbaar moet zijn. De periode van twaalf weken elektronisch toezicht in geval de gedetineerde in een PP wordt geplaatst vanuit een halfopen inrichting, is gebaseerd op de verwachte, gemiddelde duur van het programma en zal er in de praktijk veelal op neer komen dat het hele programma onder elektronisch toezicht wordt doorlopen. Bij lange duur heeft elektronisch toezicht geen duidelijk toegevoegde waarde. Aangezien de mogelijkheid tot ontsnapping vrij groot is, wordt ervan uitgegaan dat de mensen die deelnemen aan zo'n programma niet willen ontsnappen. Als zij dat doen, lopen zij het risico teruggestuurd te worden naar de gevangenis. Op aandrang van de Tweede Kamer gaan zij niet terug naar een halfopen, maar naar een gesloten inrichting. Bij het elektronisch toezicht gaat het erom duidelijkheid te verkrijgen over de vraag waar iemand precies is op die tijdstippen dat hij niet aan arbeid deelneemt.

De voorzitter van de commissie,  
Van Heemst

De griffier van de commissie,  
Pe