

Vergaderjaar 2005–2006

**30 161**

## **Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 22 september 2005

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

### **Inhoudsopgave**

1. Algemeen
2. Wetsgeschiedenis Tiw
3. De toezichthoudende taak
  - 3.1. Toedeling van toezichttaken
  - 3.2. Onafhankelijk toezicht
  - 3.3. Toezichtdruk
  - 3.4. Professionaliteit van toezichtuitoefening
  - 3.5. Maatschappelijk toezicht en de positie van vrijwilligers
4. Internationale positie
5. Kosten
6. Personele gevolgen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Van Egerschot (VVD), Vacature (LPF), Vacature (SP).  
Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjong-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GL), Örgü (VVD), Hermans (LPF), Vergeer (SP).

### **1. Algemeen**

De CDA-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. De leden maken hierover graag enige opmerkingen en willen enkele vragen stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden hechten veel waarde aan onafhankelijk, professioneel en transparant toezicht op het gevangeniswezen. Ook bij hen leven enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en ook bij hen geeft het wetsvoorstel aanleiding tot vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met enige bevreemding kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel.

## **2. Wetsgeschiedenis Tiw**

De leden van de PvdA-fractie twijfelen aan de noodzaak van het laten vervallen van de toezichttaak van de RSJ (RSJ). Ten tijde van de oprichting van de Raad was de hoofdvraag of onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad verzekerd zal zijn indien hij ook belast is met advisering en toezicht. Heeft de regering concrete aanwijzingen om te twijfelen aan de onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad? Indien deze aanwijzingen bestaan, vragen deze leden de regering deze aanwijzingen nader toelichten. Voorts vragen zij of de adviezen van de Raad de afgelopen jaren altijd goed en volledig zijn uitgevoerd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom dan toch deze voorgestelde veranderingen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat voor de tijdelijke instellingswet in april 2001 van kracht werd, de regering een afweging heeft gemaakt tussen de voor- en nadelen die ontstaan door de uitoefening van de adviserende, toezichthoudende en rechtsprekende taken binnen één organisatie. Die afweging heeft de regering in 2001 doen besluiten deze drie taken binnen één organisatie te plaatsen. Kan de regering aangeven hoe de toenmalige voor- en nadelen zijn veranderd, waardoor het besluit nu doorslaat naar het weghalen van de toezichthoudende taak bij de RSJ?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering van mening is dat de Raad er de afgelopen jaren in geslaagd is om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van haar rechtspraak voldoende te waarborgen. Kan, naar het oordeel van de regering, de bij de parlementaire behandeling van de Tiw gerezen vraag of het wenselijk zou zijn om de Raad te belasten met het toezicht op de toepassing van regels, die tevens object van rechtspraak door diezelfde Raad zijn en waarover zij wellicht eerder heeft geadviseerd, inmiddels positief of negatief beantwoord worden? Deze leden hechten eraan op te merken dat zij de indruk hebben dat de RSJ er zonder meer in is geslaagd de verschillende functies van de Raad zodanig te scheiden, dat de bij de parlementaire behandeling gerezen twijfels over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn weggenomen. Zij horen graag het standpunt van de regering hierover.

## **3. De toezichthoudende taak**

### *3.1. Toedeling van toezichttaken*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uit te leggen wat de noodzaak is van het weghalen van de toezichthoudende taak van de Raad. Vooral gezien het feit dat de Raad, die 60 bezoeken per jaar aflegt, bestaat uit 60 vrijwillige deskundigen zoals rechters, hoogleraren en politie-officieren, die dit doen voor een fractie van het budget van de opgerichte Inspectie voor de Sanctietoepassing.

Deze leden vragen waarom de toezichthoudende taak nu gelegd zal worden bij de Inspectie die ressorteert onder het Ministerie van Justitie. Op het gevoelige terrein van de rechten van bijvoorbeeld jeugdigen gaat het ministerie toezicht houden op zichzelf. Ondanks de genoemde waar-

borgen zijn zij er vooralsnog niet van overtuigd dat dit de juiste keuze is, al is het maar om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Bovendien, zo vragen zij, betekenen de voorgestelde plannen daadwerkelijk dat er voor de gedetineerden een verbetering is te verwachten? Kan de regering hier zijn commentaar op geven?

De leden van de PvdA-fractie wijzen op enkele passages in de memorie van toelichting bij de thans geldende Tijdelijke instellingswet: *«Het is daarom van groot belang dat er een onafhankelijk college is dat de regering kan adviseren op deze specifieke beleidsterreinen en dat door het uitoefenen van toezicht en door rechtspraak de zorgvuldigheid van handelen die bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen jegens de justitiabele in acht moet worden genomen, kan bevorderen.»* (...) *«Bij het uitoefenen van toezicht kunnen de ervaring en het inzicht, verworven in de rechtspraak in beklagzaken, worden aangewend en kan worden nagegaan in hoeverre en op welke wijze de in de rechtspraak in gang gezette rechtsontwikkeling doorwerkt in de praktijk van de tenuitvoerlegging. Ook advisering en rechtspraak kunnen elkaar in positieve zin beïnvloeden. Structurele bemoeienis en behandeling van individuele zaken kunnen aldus een vruchtbare wisselwerking ondergaan.»* Uit de evaluatie van het Verweij-Jonker Instituut blijkt dat de werkwijze van het RSJ tegemoet komt aan de toen gestelde doelstelling en werkwijze. Op grond van welke nieuwe inzichten is de regering er toe gekomen de toezichthoudende taak toch weg te halen bij de RSJ en onder te brengen bij de ISt, zo vragen deze leden.

Voorts vragen deze leden of de regering kan aangeven of het element toezicht op rechtspositie en bejegening in de taken van de ISt zodanig elementair is, dat het handhaven van deze huidige toezichtstaak bij de RSJ, er toe zal leiden dat afbreuk aan de instelling van ISt wordt gedaan.

Uit het rapport van het Verweij-Jonker Instituut kunnen de leden van de VVD-fractie, net als de Raad voor de rechtspraak, zoals deze aangeeft in zijn brief van 10 november 2004, niet opmaken dat er op dit moment tegenstrijdige taken zijn binnen de RSJ. Kan de regering aangeven waaruit volgens haar in het rapport van het Verweij-Jonker Instituut blijkt dat de RSJ op dit moment tegenstrijdige taken uitvoert?

In de memorie van toelichting geeft de regering verschillende punten aan waarin de Inspectie voor de sanctietoepassing (ISt) wél gaat voorzien bij de uitvoering van zijn toezichthoudende taak, en waarin de RSJ nu niet voorziet. Dit is onder andere het bijdragen aan het uitoefenen van een geïntegreerd toezicht, zodat onderzoeken in een efficiënt samenwerkingsverband tussen inspecties kunnen worden uitgevoerd en ervoor wordt gezorgd dat de toezichtlast voor instellingen en inrichtingen daalt. Daarnaast voorziet de ISt volgens de memorie van toelichting in een hiaat dat bestond ten aanzien van het toezicht op de beveiliging bij justitiële inrichtingen en de reclassering. Tot slot houdt de ISt toezicht op het functioneren van de hele organisatie van penitentiaire inrichtingen, tbs-instellingen en justitiële jeugdinrichtingen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven waarom deze punten niet bereikt kunnen worden als de RSJ de toezichthoudende taak behoudt?

De leden van de SP-fractie merken op dat het voorliggende wetsvoorstel als inzet heeft de toezichthoudende taak van de Raad over te hevelen naar de pas opgerichte Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt). Aan deze inspectie zijn ruime taken toebedeeld.

De leden van de SP-fractie vinden het positief, dat een professionele organisatie wordt ingezet om stelselmatig toezicht te houden op alle aspecten van de sanctietoepassing. Zij zijn echter geenszins overtuigd door de argumenten van de regering, dat door de oprichting van de ISt de toezichthoudende taken van de Raad kunnen verdwijnen.

Immers, zoals door prof. mr. C. Kelk wordt gesteld in diens handboek *Nederlands Detentierecht* (Deventer, 2003), is het door de Raad uitgeoefende toezicht primair gericht op de rechtsbescherming en op de correcte bejegening van de justitiabelen en daardoor maatschappelijk en niet politiek of beleidsmatig georiënteerd. Terecht stelt Kelk dat dit een geheel andere vorm van toezicht is dan het toezicht dat door ambtelijke inspecties wordt uitgeoefend. Deze constatering krijgt nog meer gewicht als men de positie van de ISt in aanmerking neemt. Deze leden vernemen hierover graag de opvatting van de regering.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het gevaar van vermenging van de adviserende, toezichthoudende en rechtsprekende taken van de Raad, die afbreuk zou kunnen doen aan een goede en zorgvuldige uitoefening van die taken, niet te zwaar aanzet. Naar het stellige oordeel van deze leden vloeit hieruit niet per definitie voort dat onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad niet verzekerd is als de Raad ook belast is met advisering en toezicht. Uit de evaluatie van het Verweij-Jonker Instituut maken zij op dat de leden van de Raad nauwgezet toezicht houden op een personele scheiding. De leden van de Raad die zich met advisering hebben bezig gehouden, nemen niet deel aan de toezichthoudende of de rechtsprekende taak, en omgekeerd. Scheiding van taken valt, zo constateert het Verweij-Jonker Instituut, te borgen door afzonderlijke afdelingen in te richten. De leden zien niet goed in waarom de combinatie van rechtsprekende, toezichthoudende en adviserende taken in de Raad wél tot problemen zou leiden, terwijl het Hoge College van Staat de Raad van State een vergelijkbare combinatie van adviserende en rechtsprekende taken heeft. Deze leden verzetten zich daarom tegen de voorgestelde wijzigingen in het onderhavige wetsvoorstel, te meer nu de toezichthoudende taak blijkbaar zal worden overgedragen aan een onderdeel van het departement van Justitie. Dat levert veeleer een groter legitimiteitsprobleem op nu een justitiële departementale organisatie toezicht houdt op de uitvoering van wet- en regelgeving die door datzelfde departement van Justitie wordt uitgevoerd. Naar het oordeel van deze leden is er dan sprake van het adagium «rechter in eigen zaak». Zij verzoeken daarom de regering dit wetsvoorstel in te trekken en RSJ definitief wettelijk op te dragen zorg te nemen voor hun huidige rechterlijke, adviserende en toezichthoudende taken, waarbij gegarandeerd is dat Raadsleden die bij de uitvoering van één van de taken van de Raad betrokken is geweest, niet kan en zal deelnemen aan de andere taken.

De leden van de D66-fractie hebben grote twijfels bij de voorgestelde overheveling van taken, omdat onafhankelijk, maatschappelijk toezicht in feite wordt vervangen door intern ambtelijk toezicht. Bij de RSJ is sprake van extern toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende maatregelen. Dat toezicht voldoet aan de eisen die internationale regels stellen aan het toezicht op detentiesituaties. Juist in het gevangeniswezen, waar de overheid een zeer sterke machtspositie ten aanzien van ingeslotenen heeft, is extern en onafhankelijk toezicht volgens deze leden van groot belang. Met de wijze waarop Nederland dit toezicht thans heeft vormgegeven heeft ons land een voorbeeldfunctie in Europa. Het is, zoals ook de Raad van State stelt, nog maar de vraag of de Inspectie voor de sanctietoepassing een volwaardig alternatief kan bieden voor het doen vervallen van de toezichthoudende taak van de RSJ. De leden van de fractie van D66 vragen de regering nader op deze kritiekpunten in te gaan en haar voorstel beter te beargumenteren.

### *3.2. Onafhankelijk toezicht*

De leden van de PvdA-fractie achten extern onafhankelijk toezicht op het

gebied van justitiële overheidsbemoeyenis van groot maatschappelijk belang. Daarom wordt het bestaan van dit toezicht in verschillende wetten en regelingen en in internationale verdragen voorgeschreven en geregeld. De huidige RSJ is onafhankelijk. Er is geen band met de minister van Justitie. De leden van de Raad worden door de Kroon benoemd. Daarnaast zijn in de instellingswet en het bestuursreglement voorzieningen getroffen om te garanderen dat de raadsleden onafhankelijk en onpartijdig zijn. Ook is gewaarborgd dat de combinatie van de taken geen afbreuk doet aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de Raad. Al met al is de onafhankelijkheid institutioneel gewaarborgd. De borging van de onafhankelijkheid van de ISt levert een ander beeld op, al is het maar omdat de IST een onderdeel is van een ministerie én onder het gezag valt van de regering van Justitie. Deelt de regering deze conclusie, zo vragen deze leden?

Zij zien wel de nut en noodzaak van een ISt in, zeker waar het de effectiviteit en de efficiëntie van de instellingen betreft en zeker op het terrein van de beveiliging en het signaleren van risico's in de lokale uitvoering. Naar hun oordeel gaat het dan in overwegende mate om bedrijfsmatige aspecten. Het toezicht dat thans wordt verricht door de RSJ gaat echter over het omgaan met individuen die zich in een kwetsbare en ondergeschikte positie bevinden. Dus juist op het kruisingsvlak van bedrijfsmatige en individuele belangen. In onze ogen zijn de belangen van het individu beter beschermd in handen van een onafhankelijke derde dan in handen van een toezichthouder die onder de onmiddellijke werkingssfeer van de voor beleid en uitvoering verantwoordelijke is gepositieerd. Deze leden vragen de regering gemotiveerd de onafhankelijkheid van de RSJ en de vermeende onafhankelijk van de ISt nog eens helder tegen elkaar afzetten. Omdat de doelgroep van de Inspectie en het feit dat gedetineerden nauwelijks contacten hebben met personen die niet tot de gevangenisorganisatie dan wel tot het ministerie behoren, weegt onafhankelijkheid en «een stem van buiten» zwaarder dan bij andere doelgroepen. Deelt de regering deze zienswijze, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de VVD-fractie zien de RSJ als een onafhankelijk orgaan dat toezicht uitoefent op een diep ingrijpend overheidsoptreden bij burgers en deze Raad kan zich door die onafhankelijkheid richten op de rechtspositie van volwassenen en jeugdige gedetineerden en hun bejegeningen. De ISt kan dat naar de mening van de RSJ niet omdat het is ingebed in de ambtelijke hiërarchie en daardoor niet onafhankelijk is. Hierdoor krijgt het een ander maatschappelijk gewicht. Tevens blijkt dat juist die onafhankelijke rol van de RSJ door een aantal landen wordt gezien als voorbeeld voor het uitoefenen van de artikelen 4 en 5 van de Europese Gevangenisregels die Nederland heeft geratificeerd. Aspirant leden van de EU worden zelfs aan deze dergelijke criteria getoetst. De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven hoe de onafhankelijke positie van de ISt wordt gewaarborgd, of zij het eens is met de kritiek van de RSJ, zo nee waarom niet en tot slot of Nederland nog voldoet aan de eisen van de internationale regelgeving ten aanzien van het toezicht op detentief situaties wanneer het de taak van de RSJ overdraagt aan de ISt.

De passage over de al of niet onafhankelijke status van de ISt roept bij de leden van de SP-fractie veel vragen op. Aan de ene kant, blijkt uit de MvT, ressorteert de ISt onder het Ministerie van Justitie, aan de andere kant, zo wordt gezegd, is zij onafhankelijk van de «beleidsvorming en sturing van het departement». Is de ISt onderworpen aan het gezag van de regering of niet? De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op dit punt. Voorts vragen zij welke garanties er zijn dat er geen druk wordt uitgeoefend op de ISt om een onwelgevallige rapportage – die eerst aan de regering wordt getoond, alvorens te worden gepubliceerd – te wijzigen of af te zwakken, voordat zij openbaar wordt gemaakt.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat, waar het gaat om toezicht op de rechtspositie van gedetineerden, de onafhankelijkheid van de toezichthoudende instantie niet groot genoeg kan zijn.

### *3.3. Toezichtdruk*

In de MvT schrijft de regering dat de ISt zorg draagt voor de coördinatie en stroomlijning van de verschillende toezichthouders die actief zijn op het terrein van toezicht binnen de justitiële inrichtingen (bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie of de Inspectie Onderwijs). Onduidelijk is hoe de regering en de Inspectie dit vorm willen geven. De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat er één supertoezichthouder toezicht zal gaan houden op andere toezichthouders. Zij vrezen dat de situatie hierdoor onoverzichtelijker en ambtelijker wordt en vragen de regering hierover meer helderheid te geven.

In algemene zin vragen deze leden of niet teveel toezichthouders actief zijn in de sector. Binnen de justitiële jeugdinstellingen kan al, behalve aan de Raad gedacht worden aan de Arbeidsinspectie, de Inspectie Onderwijs, de Inspectie Jeugdhulpverlening, de Inspectie Gezondheidszorg en zelfs de Keuringsdienst van Waren. Veel toezichthouders komen op verschillende dagen. Vanuit de sector hebben deze leden vernomen dat dit zeer tijdrovend is. Zou het niet beter zijn als één geïntegreerde inspectie de instellingen op dezelfde dag(en) bezoekt om de instelling op alle of zoveel mogelijk deelterreinen te inspecteren?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat uit de MvT naar voren komt dat er verscheidene instanties zijn die, ieder vanuit een eigen invalshoek, toezicht in penitentiaire inrichtingen uitoefenen. De inrichtingen ervaren dit als een belasting. In het voorstel van de regering wordt de toezichtstaak dan wel bij de RSJ weggehaald en overgedragen aan de ISt, maar dat verandert dus niets aan het aantal te onderscheiden toezichthouders. Zou niet juist een kerntaak van de nieuwe inspectie dienen te zijn een goede coördinatie en afstemming op de onderscheiden toezichten tot stand te brengen waardoor de belasting naar de instellingen kan worden gereduceerd, zo vragen deze leden.

### *3.4. Professionaliteit*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering van mening is dat er behoefte bestaat aan een meer professioneel toezicht en dat zij daarbij aangeeft dat daarvan sprake is bij de ISt, met als overweging dat het toezicht, uitgevoerd door de RSJ, nog immer in ontwikkeling is. Deze leden vragen de regering aan te geven wat zij in deze onder professionaliteit verstaat? Kan de regering aangeven waaruit zij de conclusie trekt dat, in tegenstelling tot de RSJ, bij de ISt wel sprake is van professionaliteit? Hoe plaatst de regering het «in ontwikkeling» zijn in het kader van professionaliteit? Over welke competenties dient in de ogen van de regering een professional op het terrein van toezicht te beschikken om toezicht goed uit te kunnen oefenen. Kan de conclusie gerechtvaardigd zijn dat de leden van de RSJ, op hun vakgebied door de regering bestempeld als professional, juist door hun positie in bedrijven en instellingen intern ook vaak met toezicht zijn belast en daardoor ook kunnen worden bestempeld als professional op het terrein van toezicht?

De voorgestelde wijziging komt op de leden van deze fractie over alsof de regering de bevindingen van een onafhankelijke derde bij de bescherming van de rechtspositie en bejegening van gedetineerden niet op waarde schat. Kan de regering deze gevoelens gemotiveerd te weerleggen, zo vragen deze leden. Wat gebeurt er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met de expertise van de verschillende disciplines als rechtspraak, wetenschap, hulpverlening, gezondheidszorg en openbaar bestuur dat tot

nu toe door de Raad is opgebouwd? Indien openbaarheid van rapportages op dit terrein door de regering van belang wordt geacht, waarom maakt zij dan de rapporten uitgebracht door de RSJ niet openbaar? Kan de regering aangegeven wat zich verzet tegen openbaarmaking van de rapporten zoals die nu door de RSJ worden uitgebracht?

De leden van de VVD-fractie lezen in de MvT dat de Regering in het gebrek aan professionaliteit een van de argumenten ziet voor het wegnemen van de toezichthoudende taak bij de RSJ. Uit het rapport van het Verweij-Jonker Instituut blijkt juist dat de toezichthoudende taak van de RSJ het meest in ontwikkeling is en dat het uitwerken van de betekenis van maatschappelijk toezicht nadere uitwerking verdient. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er niet te vroeg besloten wordt om de taken bij de RSJ weg te nemen; of die professionaliteit direct bij de ISt aanwezig zal zijn en, zo nee, of de professionalisering niet sneller bereikt wordt door de taken bij de RSJ te houden omdat die nu al vier jaar expertise heeft vergaard op het gebied van zijn toezichthoudende taak. Kan de regering tevens aangeven wat er gebeurt met de expertise van de RSJ op het gebied van toezicht houden op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidbenemende en vrijheidbeperkende straffen en maatregelen en op de aspecten rechtspositie, humane bejegening en reïntegratie van justitiabelen op het moment dat de taak wordt overgedragen aan de ISt?

### *3.5. Maatschappelijk toezicht en de positie van vrijwilligers*

Volgens de leden van de CDA-fractie stelt de regering dat het maatschappelijk toezicht voldoende gewaarborgd blijft door het bestaan van de Commissies van Toezicht en door vrijwilligersorganisaties die gedetineerden bezoeken. Deze leden vragen in hoeverre deze vormen van maatschappelijk toezicht de rechten van gedetineerden afdoende kunnen waarborgen. Vrijwilligersorganisaties, hoe waardevol ook, kunnen nooit uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor deze belangrijke taak. Daarnaast zijn de Commissies van Toezicht (CvT's) belast met toezicht op het inrichtingsniveau en kunnen zij dus niet verschillende instellingen vergelijken zoals de Raad dit op landelijk niveau wel kan. Deze leden vernemen hierover graag de opvatting van de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat naar de mening van de regering met het overhevelen van de toezichttaak het maatschappelijk toezicht gehandhaafd blijft. Dat wil zeggen: toezicht door een instantie die op geen enkele wijze verbonden is aan het ministerie van Justitie. De regering wijst daarbij enerzijds naar de commissies van Toezicht en anderzijds op het feit dat de Tweede Kamer kennis neemt van de rapporten van de ISt.

In de MvT zegt de regering dat er naast de RSJ ook de lokale commissies van toezicht zijn en dat door wijzigingen van beleid ook vrijwilligersorganisaties gedetineerden en andere justitiabelen kunnen bezoeken. Het toezicht uitgeoefend door de RSJ levert de regering een overall beeld van de situatie in de penitentiaire inrichtingen op. Levert een beeld van de individuele instellingen verkregen door de CvT's en vrijwilligers niet een verschraling ten opzichte van de huidige situatie op, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie hebben grote twijfels of het «maatschappelijk toezicht» wel wezenlijk gehandhaafd blijft indien de toezichthoudende taak inderdaad wordt weggehaald bij de Raad. De CvT's hebben als taak om toezicht te houden op inrichtingsniveau en hebben daardoor logischerwijs geen overzicht waar het gaat om algemene ontwikkelingen in het gevangeniswezen. De rol van de vrijwilligers bij het houden van maatschappelijk toezicht staat, met name als gevolg van het invoeren van het sobere regime en de personeelstekorten, zwaar onder druk. Verschillende bezoekgroepen hebben hun waardevolle werk moeten beëindigen omdat zij er niet in slagen hun bezoeken plaats te laten vinden binnen de dagin-

deling van 08.00 tot 17.00 die aan de inrichtingen is opgelegd. Juist in een tijd waarin van verschillende kanten wordt gewezen op de ernstige verslechtingen in de gevangenissen, achten de leden van de SP-fractie het van groot belang dat het maatschappelijke toezicht in de vorm die nu door de Raad wordt geboden, blijft bestaan. De leden van de SP-fractie achten het daarom onwenselijk dat de toezichthoudende taken van de Raad verdwijnen.

#### **4. Internationale positie**

De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat België het Nederlandse systeem van toezicht, zoals dat wordt vormgegeven door de Raad, in grote lijnen overneemt (zie onder andere: Prof. Mr. J.J.J. Tulkens, De RSJ, opheffen of verheffen?, Sancties, afl. 2, 2005) Is dit een correcte weergave van de werkelijkheid? Zo ja, waarom wil België een systeem invoeren dat Nederland wil afschaffen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de positie van de Inspectie zich verhoudt met het internationaal- en Europeesrechtelijke vereiste van het instellen van onafhankelijke toezichthoudende instellingen, dat onder andere is neergelegd in het Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen Foltering, dat naar aanleiding van de motie Çörüz-Van der Laan (TK 29 800 V, nr. 88) door de regering is ondertekend.

In het evaluatierapport van het Verwey-Jonker Instituut over de tijdelijke instellingswet voor de RSJ van april 2004 wordt onder 6.3.1 aangegeven dat in de internationale literatuur een schaal van rechtsbescherming met betrekking tot gedetineerden is ontwikkeld. Deze schaal kent vier niveau's. Uit deze evaluatie blijkt dat het Nederlandse systeem van rechtsbescherming in de figuur van de RSJ leidt tot een classificatie van het hoogste niveau, te weten niveau 4. Daarmee scoort Nederland het hoogst van de West-Europese landen. Het Nederlandse systeem wordt thans ook in België ingevoerd. Het Nederlandse systeem wordt voor nieuwe toetreders tot de Europese Unie zelf als voorbeeld gesteld. Wil de regering door het Verwey-Jonker Instituut laten onderzoeken wat de gevolgen van de voorgestelde wijziging, het onderbrengen van het toezicht bij de inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt), zijn voor de classificatie van de schaal van het beschermingsniveau, zo vragen deze leden.

#### **5. Kosten**

In de brief van de RSJ van 15 oktober 2004 wordt aangegeven welke kosten verbonden zijn aan de toezichthoudende taak. In de MvT staat niets over de kosten die verbonden zijn aan het overbrengen van de toezichthoudende taak van de RSJ naar de ISt en over de jaarlijkse kosten die verbonden zijn aan het uitvoeren van de toezichthoudende taak door het ISt. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een overzicht te geven van de kosten die verbonden zijn aan de overheveling van taken naar het ISt en het jaarlijks uitvoeren van deze taken.

#### **6. Personele gevolgen**

Uit de MvT wordt de leden van de VVD-fractie niet duidelijk of er ook personele consequenties zijn op het moment dat de toezichthoudende taak bij de RSJ verdwijnt. De aan het woord zijnde leden vragen de regering nader in te gaan op de personele consequenties.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

De griffier voor dit verslag,  
Hendrickx