

Vergaderjaar 2005–2006

30 161

Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 december 2005

1. Inleiding

Ik ben de Vaste commissie voor Justitie erkentelijk voor de – veelal kritische – vragen en constructieve opmerkingen over het onderhavige wetsvoorstel. Het stemt daarbij tot tevredenheid dat een meerderheid van de aan het woord zijnde fracties de instelling van een Inspectie voor de Sanctietoepassing (de ISt) positief beoordeelt. De vragen en opmerkingen geven mij gelegenheid het wetsvoorstel en de daarmee beoogde opheffing van de tijdelijkheid van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Tiw RSJ), almede de vaststelling van de taken van de Raad te verduidelijken en waar nodig de aan het woord zijnde fracties te overtuigen van de noodzaak en wenselijkheid van de voorgestelde wijzigingen. Bij de beantwoording zal de volgorde van het verslag worden aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, worden gelijklopende vragen tezamen beantwoord.

2. Wetsgeschiedenis Tiw

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering concrete aanwijzingen heeft om te twijfelen aan de onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad, nu ten tijde van de oprichting van de Raad de hoofdvraag was of onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad verzekerd zou zijn indien hij ook belast zou worden met advisering en toezicht. De leden van de SP vragen eveneens of de Raad er de afgelopen jaren in geslaagd is de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak voldoende te waarborgen. Hierop kan ik de leden van deze fracties antwoorden dat ten tijde van de parlementaire behandeling van de Tijdelijke instellingswet er geen concrete aanwijzingen waren, die erop konden duiden dat de combinatie van taken tot problemen zou kunnen leiden. Evenmin als de leden van de SP-fractie bestonden er toen twijfels over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Raad. Ook nu bestaan die twijfels bij mij niet.

Ook het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut wijst uit dat de Raad wordt beschouwd als een onafhankelijk en onpartijdig rechtsprekend orgaan. Het aantal zaken vertoont een stijgende lijn en uit het onderzoek komt naar voren dat de Raad voldoet aan eisen van toegankelijkheid,

onafhankelijkheid, redelijke doorlooptermijn en externe openbaarheid (p. 69–70). Zo is op de website van de Raad tevens het bestuursreglement te vinden. Hierin is ter voorkoming van mogelijke partijdigheid (artikel 21) geregeld dat indien uitdrukkelijk de verbindendheid van wet- en regelgeving in het geding is, de beroepscommissie zodanig wordt samengesteld dat daarin geen leden zitting hebben die betrokken zijn geweest bij de advisering over die betreffende wet- of regelgeving. Deze zogeheten personele scheiding behelst echter geen mogelijkheid tot wraking, hetgeen in het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut naar voren kwam als een gemis (p. 37 en p. 70). Het is voorstelbaar dat de Raad een wrakingsregeling, voor zover dit niet al praktijk is, materieel regelt of hierover in aanvulling op de personele scheiding eveneens een bepaling in het bestuursreglement opneemt.

Ten aanzien van uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid en wet- en regelgeving vormen de adviezen van de Raad een belangrijke bijdrage. De Raad kan gevraagd en ongevraagd advies geven op het gebied van de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. De Raad krijgt steeds een reactie op de uitgebrachte adviezen, waarin gemotiveerd uiteengezet wordt op welke wijze de adviezen verwerkt zijn in het beleid of de wetgeving.

Evenals de rechtsprekende taak wordt de adviestaak van de Raad tot op heden naar tevredenheid uitgevoerd. In het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut komt eveneens naar voren dat de adviezen getuigen van deskundigheid, dat ze bovendien verschijnen binnen de gewenste termijn en dat ze verder helder geformuleerd zijn (p. 70–71).

De leden vragen, nu de hierboven genoemde vragen bevestigend kunnen worden beantwoord, waarom dan toch deze veranderingen worden voorgesteld. De voorgestelde wijzigingen laten de rechtsprekende en de adviserende taken evenwel ongemoeid.

De leden van de VVD-fractie vragen aan te geven hoe de toenmalige voor- en nadelen die ontstaan zijn door de uitoefening van de adviserende, toezichthoudende en rechtsprekende taken binnen één organisatie, zijn veranderd ten opzichte van 2001, toen de Tijdelijke instellingswet tot stand kwam. Het is weliswaar zo dat de Tijdelijke instellingswet dateert van 2001. De Raad kent echter een langere geschiedenis. Immers, de Raad is ontstaan uit een samenvoeging van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, ingesteld in 1953, en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming dat bestond sinds 1955.

De taken die de voorloper van de Centrale Raad aanvankelijk toebedeeld had gekregen, stamden uit de tijd van de eerste Beginselenwet van het Gevangeniswezen (Wet van 14 april 1886, Stb. 62). Het opperbeheer van wat toen nog gestichten heette werd bij de Minister van Justitie gelegd, terwijl het beheer van het gesticht in handen lag van een directeur, die onder bevel stond van een college van regenten. Dit College, dat bij ieder gesticht werd ingesteld, was belast met o.a. toezicht, maar had tevens een beheersmatige functie waarbij de directeur onder hun gezag stond.

Na de Tweede Wereldoorlog werd in 1953 de nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen almede de Gevangensmaatregel vastgesteld waarbij de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering ingesteld werd, welke later de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing is gaan heten. De Centrale Raad kreeg naast het toezicht, voortvloeiend uit de regententijd, nu ook de taak de Minister van Justitie van advies te dienen op het gebied van het gevangeniswezen, de psychopathenzorg en de reclassering. Rond die tijd werden tevens de eerste Commissies van Toezicht ingesteld. Het beklagrecht werd eerst ingevoerd bij wijziging van de Beginselenwet gevangeniswezen van 1976. Het beklag kon worden gedaan bij de beklagcommissie die werd gekozen uit de Commissie van Toezicht; hiertegen stond beroep open bij de Centrale Raad, waarmee de rechtsprekende taak een feit werd.

De Centrale Raad was evenals de Raad nu, belast met drie taken, te weten advisering, toezicht en rechtspraak op het gebied van strafrechtstoepassing. Het College van Advies had een adviserende en rechtsprekende taak op het terrein van jeugdbescherming. Vanwege de overlap van de taken van deze twee instellingen, werd besloten om beide instellingen samen te voegen. Voor het terrein van jeugd(bescherming) kwam toezicht erbij. Bij de parlementaire behandeling ten tijde van de totstandkoming van de Tijdelijke instellingswet heeft de combinatie van de drie taken ter discussie gestaan. Niet alleen werd toen gevraagd naar de combinatie van de taken advies en rechtspraak naar aanleiding van het Procola-arrest van het EHRM (28 september 1995, AB 1995, 588/nt. AA 1996, 120) maar ook de combinatie van rechtsprekende en toezichthoudende taken riep vragen op over de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid. Daarnaast speelde ook toen al de vraag om in de toekomst onafhankelijk toezicht op inrichtingen en instellingen die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie vallen, nader vorm te geven. Op de vragen betreffende de combinatie van taken alsmede een op te richten toezichthouder kon indertijd niet direct antwoord gegeven worden. De horizonbepaling die naar aanleiding van deze vragen (bij nota van wijziging) werd toegevoegd, had dan ook ten doel om de taken van de Raad eerst later definitief te kunnen vaststellen. De ontwikkelingen zijn sindsdien verder gegaan en hebben geresulteerd in de oprichting van de Inspectie voor de Sanctietoepassing die op 1 januari 2005 operationeel is geworden. Over de reden van de oprichting van de ISt zal ik verderop in deze nota in paragraaf 3.1 nog nader ingaan.

De aan de ISt toebedeelde taken overlappen met die van de Raad. Nu de horizonbepaling, na verlenging van de Tijdelijke instellingswet met een jaar, op 1 april 2006 in zicht komt, dienen de taken van de Raad derhalve opnieuw vastgesteld te worden. Gezien de overlap met de taken van de ISt acht ik het, mede met het oog op beperking van de toezichtlast voor de instellingen, aangewezen de toezichthoudende taken van de Raad te laten vervallen en over te hevelen naar de Inspectie.

Ik kan mij terdege voorstellen dat bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel ook thans de combinatie van taken weer vragen heeft opgeroepen bij de fracties. Graag zal ik deze hieronder dan ook verder beantwoorden.

De leden van de SP-fractie vragen of 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 kan worden. Dit waren inderdaad vragen die destijds bij de parlementaire behandeling speelden. Inmiddels is de situatie aldus dat vanwege de instelling van de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de keuze die daarbij gemaakt is om wegens de overlap aan taken de toezichthoudende taak over te hevelen naar deze Inspectie, deze vraag zich niet meer voordoet. In het algemeen kan gesteld worden dat deze drie taken niet meer in één organisatie verenigd zullen zijn. Juist hierdoor wordt iedere schijn van partijdigheid voorkomen en zullen dergelijke vragen betreffende de combinatie van taken voor de toekomst niet meer aan de orde zijn.

De leden van de SP vragen naar mijn standpunt over de destijds bij de parlementaire behandeling gerezen twijfel over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid, waarbij zij opmerken dat zij de indruk hebben dat de Raad er zonder meer in geslaagd is deze verschillende functies zodanig te scheiden dat de gerezen twijfel is weggenomen. Ik acht echter niet zozeer het scheiden van taken van groot belang als wel het te allen tijde vermijden van iedere schijn van partijdigheid, mede in het licht van de arresten Procola en Kleyn (EHRM 6 mei 2003, JB 2003, 119 m.nt. AWH, AB 2003, 211).

3. De toezichhoudende taak

3.1 De toedeling van toezichttaken

De leden van de CDA-fractie vragen evenals de leden van de PvdA-fractie, om uitleg wat de noodzaak is van het weghalen van de toezichhoudende taak van de Raad. Dit hangt zoals, ik hierboven al eerder aangaf, nauw samen met de oprichting van de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Daarom ga ik hier eerst in op de aanleiding en de redenen om een inspectie op te richten.

Op grond van de in 2001 door het toenmalige kabinet vastgestelde Kaderstellende visie op Toezicht en op aandringen van de Algemene Rekenkamer diende elk departement goed te bezien of voor het hele terrein van dat departement het toezicht goed geregeld was. Mede naar aanleiding van de discussie tijdens de parlementaire behandeling van de Tiw, maar ook vanwege de aanbevelingen in het rapport van de Commissie Holtslag, werd nagedacht over de vraag of en zo ja hoe in de toekomst voorzien zou worden in een onafhankelijke toezichthouder ten aanzien van de instellingen en inrichtingen die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie werken. De conclusie was dat de inrichtingen en instellingen die onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) werken weliswaar op onderdelen werden onderzocht door professionele inspecties (gezondheid, onderwijs, jeugd, arbeidsomstandigheden), maar dat er hiaten in dit toezicht zaten waardoor het totaalbeeld ontbrak. Er werd niet gezorgd voor een integraal beeld over het functioneren van een inrichting.

Verder werden in het nieuwe besturingsmodel van de Dienst Justitiële Inrichtingen bevoegdheden verplaatst naar het decentrale niveau. Daarbij hoort meer toezicht vanuit centraal niveau. Ook ontbrak tot dan toe toezicht op de beveiliging en organisatie van inrichtingen waarin voorzien moest worden. Tot slot bleek er behoefte te bestaan aan coördinatie tussen toezichthouders; vanuit de inrichtingen werden klachten geuit over de grote toezichtlast, veroorzaakt door los van elkaar opererende toezichthouders.

Op grond van deze redenen heb ik besloten tot de oprichting van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt), in navolging van vele andere onder ministeriële verantwoordelijkheid opererende inspecties, waaronder de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat of de Algemene Inspectie Dienst. De ISt zal, als domeininspectie, zorgen voor coördinatie en afstemming op het terrein van DJI en reclassering.

Deze inspectie verschilt in een aantal opzichten van de Raad:

- Het is een professionele toezichthouder (d.w.z. dat zij niet alleen kennis heeft van de sanctietoepassing, maar ook professioneel is in het toezicht).
- De werkwijze is intensiever: er wordt niet volstaan met een toezichtbezoek van een dag, maar de inspecteurs verblijven een aantal dagen (variërend van twee tot meer dan vijf) in een inrichting.
- Het werkterrein is breder dan alleen bejegening en rechtspositie; de inspectie kijkt naar alle aspecten van het functioneren. De effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering omvat de bejegening en beveiliging, het signaleren van risico's in de lokale uitvoering, het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en de beoordeling van de werking en volledigheid van andere toezichtarrangementen.
- Rapporten van de ISt worden alle actief openbaar gemaakt, o.a. door toezending door de minister aan de Tweede Kamer;
- De ISt kan ongevraagd én door de minister van Justitie gevraagd inspecties uitvoeren;
- De ISt heeft een coördinerende taak ten opzichte van andere toezichthouders.

De ISt kent dan ook een bredere aansluiting op de verschillende vormen van toezicht en voorziet daarbij onder meer in het hiaat dat bestond in het toezicht op de organisatie en beveiliging. Wil deze Inspectie haar taak serieus kunnen uitvoeren, dan is het van belang dat zij zich richt op al deze genoemde taken om aldus een allround toezichthouder te kunnen zijn. Gezien de taakstelling van de ISt is het niet plausibel dat zij zich niet zou kwijten van toezicht op de bejegening en rechtspositie van veroordeelden. Bovendien is het toezichthouden op de beveiliging nauw verweven met de bejegening en de rechtspositie van de gedetineerde. Dit kan dan ook niet los van elkaar worden gezien.

Indien daarnaast ook de Raad zijn toezichthoudende taak, gericht op de bejegening en rechtspositie van de veroordeelden, zou behouden, ontstaat de overlap met de taken van de ISt zoals hierboven omschreven. Voor de objecten van het toezicht ontstaat dan bovendien een dubbele toezichtlast.

Nu het toezicht van de ISt een breder terrein omvat dan dat van de Raad, is besloten de toezichthoudende taak van de Raad te beëindigen.

De vermindering van de toezichtdruk is sedert enkele jaren een onderwerp dat ruime parlementaire belangstelling kent. Zo is in het kader van het debat naar aanleiding van de ramp in Volendam (Kamerstukken II 2001/02, 26 956 en 27 575, nr. 6, p. 11) en tijdens de behandeling van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Kamerstukken II 2004/05, 28 644, nr. 9) door de Tweede Kamer aangedrongen op het zo veel mogelijk terugdringen van de eventuele overlap en toezichtdruk.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts of het wel wenselijk is dat de minister toezicht zou houden op zichzelf. Hierop kan ik zeggen dat de minister geen toezicht op zichzelf gaat houden, maar dat de Minister van Justitie voorziet in een Inspectie. Dit is geenszins een nieuw fenomeen. Opmerkelijk is eerder dat, hoewel er binnen de Rijksoverheid thans reeds zeer vele Inspecties onder ministeriële verantwoordelijkheid operationeel zijn, het Ministerie van Justitie niet eerder al heeft voorzien in een inspectie op het zo zware terrein van vrijheidsontneming.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de voorgestelde plannen daadwerkelijk een verbetering voor de gedetineerden betekenen, kan de regering opmerken dat toezicht een breder belang dient dan de verbetering voor de gedetineerde. Immers toezicht richt zich ook op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering en op de veiligheid van de samenleving. Nu deze aspecten bij één Inspectie gelegd worden zal het resultaat hiervan uiteindelijk voor de gedetineerde wel de beste vorm van toezicht zijn.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op enkele passages in de memorie van toelichting van het toenmalige wetsvoorstel voor de Tijdelijke instellingswet. Deze passages ondersteunen juist mijn mening dat zowel de adviesfunctie als de rechtsprekende taak van de Raad uitermate belangrijk is. Deze beide taken zullen in het definitieve wetsvoorstel dan ook onverminderd en onveranderd naast elkaar blijven bestaan. Bovendien blijft het mogelijk voor de leden van de Raad om bezoek af te leggen in het kader van de adviestaak. De opgedane kennis tijdens de uitoefening van de toezichttaak blijft dan ook behouden ten gunste van de advies- en rechtsprekende taak.

De vraag van deze leden hoe de regering ertoe gekomen is de toezichthoudende taak over te hevelen naar de ISt vloeit voort uit de inhoud en nieuw inzicht over de toedeling van de toezichthoudende taak. Ik heb dit hierboven nader toegelicht bij de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie aan het begin van deze paragraaf 3.1.

De leden van de VVD-fractie kunnen uit het onderzoeksrapport van het Verweij-Jonkerinstituut niet opgemaakt dat er sprake zou zijn van tegenstrij-

dige taken binnen de Raad. Dit is correct. Er is ook geenszins sprake van tegenstrijdige taken maar er is sprake van een dubbeling van taken. Daarom komt de toezichthoudende taak van de Raad te vervallen. De rechtspositie van de gedetineerde speelt een belangrijke rol bij het geheel van toezichtarrangementen. Nu deze rechtspositie sterk is verweven met de bejegening en de beveiliging, reden waarom het toezicht daarop bij de ISt is belegd, is, zoals ik hierboven heb geantwoord in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie, een ongewenste dubbeling van taken bij de Raad en de ISt ontstaan.

Ik ben verheugd dat de leden van de SP-fractie het positief vinden dat een professionele organisatie wordt ingezet om stelselmatig toezicht te houden op alle aspecten van de sanctietoepassing. De leden van de SP-fractie vragen zich daarbij wel af of een ambtelijke inspectie niet een geheel andere vorm van toezicht is dan maatschappelijk toezicht. Ik meen dat het instellen en instandhouden van een ambtelijke inspectie niet betekent dat de maatschappelijke blik zou ontbreken. Dat wordt voor zover mij bekend ook niet gezegd van vergelijkbare inspecties als de Inspectie gezondheidszorg of de Onderwijsinspectie. Immers, evenals de leden van de Raad, zijn de leden van de ISt professionals en beiden zijn in staat met een maatschappelijke blik toezicht te houden. Hierin verschillen zij niet zo zeer. Bovendien wordt er maatschappelijk toezicht uitgeoefend op de directe bejegening van gedetineerden per instelling door de Commissies van Toezicht (CvT). Hierover kom ik nog te spreken in paragraaf 3.5.

Het verschil in toezicht door de Raad en door de Inspectie is dat de ISt een onderdeel uitmaakt van het Ministerie van Justitie, terwijl de Raad op afstand van het Ministerie functioneert. Dat de ISt deel uitmaakt van het Ministerie van Justitie, houdt echter niet in dat de ISt niet in onafhankelijkheid haar taken kan uitoefenen. Immers, de ISt is onafhankelijk in haar onderzoek en vrij in het formuleren van haar oordeel. Derhalve wordt in de Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing (Stc. 29 augustus 2005, nr. 166, p. 9) bepaald dat bij de uitvoering van een onderzoek de ISt geen aanwijzingen ontvangt over de te hanteren methodiek, haar oordeelsvorming en de rapportage daarover (artikel 7, eerste lid). Bovendien is het van belang dat het Ministerie van Justitie binnen haar eigen organisatie een Inspectie heeft die waakt over de kwaliteit van de onder de Minister van Justitie opererende instellingen en inrichtingen, nu vrijheidsbenaming en vrijheidsbeperking overheidshandelen is dat diep ingrijpt in de grond- en mensenrechten van de betrokkene.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het risico van vermenigving 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 is aangezet. De combinatie van taken zou allerm minst een slechte zaak zijn; zij zouden elkaar zelfs kunnen bevruchten, mits dit op een gescheiden manier plaats kan vinden, met waarborgen. Deze leden maken een vergelijking tussen de Raad en de Raad van State. Deze vergelijking gaat ten aanzien van huidige taken van de RSJ echter niet op, daar het de combinatie van drie taken betreft terwijl de Raad van State geen toezichthoudende taak heeft. Het gaat er bij de RSJ niet om dat zij de toezichthoudende taak niet naar behoren zou uitoefenen, maar het is juist van belang dat te allen tijde de schijn van partijdigheid vermeden zou moeten worden. De onafhankelijkheid van de RSJ dient onbesproken te zijn.

Dat de schijn van partijdigheid en de onafhankelijkheid bij de uitoefening van ook twee taken reeds enkele malen ter discussie heeft gestaan blijkt uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (zie de hierboven reeds genoemde arresten Procola en Kleyn). Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet zich herbezonnen op de structuur van de

Raad van State. Ondanks het feit dat het arrest Kleyn bevestigt dat artikel 6 EVRM zich niet verzet tegen het onderbrengen van zowel adviserende als rechtsprekende taken bij één Raad van State, noch tegen het gelijktijdig deelnemen aan beide taken door één persoon, achtte het kabinet het niettemin wenselijk de wettelijke waarborgen voor de objectieve onpartijdigheid van de Afdeling bestuursrechtspraak te versterken. Daarnaast is voorgesteld om de regel die in de praktijk reeds gehanteerd werd, namelijk dat een staatsraad niet deelneemt aan de behandeling van een beroepszaak indien hij betrokken is geweest bij advisering over dezelfde aangelegenheid in de Wet op de Raad van State neer te leggen (zie Kamerstukken II 2003/04, 25 425, nr. 7).

Evenals dat bij de Raad van State het geval is, zal ook de RSJ te allen tijde de schijn van partijdigheid dienen te voorkomen. Het is dan ook in het belang van de Raad zelf dat, om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid te kunnen blijven waarborgen, het aantal taken teruggebracht wordt van drie naar twee.

De leden van de D66-fractie hebben grote twijfels bij de voorgestelde overheveling van taken, omdat, zo stellen de leden, onafhankelijk, maatschappelijk toezicht in feite wordt vervangen door intern ambtelijk toezicht. Het gaat er hier echter om dat Justitie zelf in staat is voldoende balans te vinden ten aanzien van de sterke machtspositie die zij zelf uitoefent ten aanzien van ingeslotenen. Naast de rol die de Minister van Justitie heeft met betrekking tot de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen staat immers de rol van de Minister van Justitie als bewaker en beschermer van universele mensenrechten. Een Inspectie die onafhankelijk van de Dienst Justitiële Inrichtingen staat, biedt de minister de mogelijkheid de juiste balans daarin te vinden.

De leden van de fractie van D66 roemen de voorbeeldfunctie van Nederland in Europa wat betreft de wijze waarop ons land het toezicht thans heeft vormgegeven. Europa kent een breed kader van diverse sanctiestelsels welke zich maar moeilijk met elkaar laten vergelijken. Zo kent Engeland in eerste instantie diverse interne procedures voor de behandeling van individuele klachten, kent iedere inrichting een Independent Monitoring Board, daarnaast is er een Her Majesty's Inspectorate of Prisons die toezicht houdt op het gevangenisstelsel en kan tevens een beroep gedaan worden de «Prison and Probation Ombudsman» welke zijn niet-bindende aanbevelingen aan de directeur generaal van de Prison Services of aan de Minister van Justitie ter beoordeling voorlegt. Frankrijk kent een «*Inspection des services pénitentiaires*», welke evenals de ISt, ressorteert onder de Minister van Justitie, directie Gevangeniswezen. Deze *Inspection* is technisch adviseur van de directeur van het Gevangeniswezen. Zij is belast met inspectie en controle van penitentiaire inrichtingen en draagt door middel van haar adviezen en voorstellen bij tot de regelgeving, de veiligheid en de discipline. België kent sinds kort een Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen en de toezichtcommissies. Elk stelsel dient dan ook op zijn eigen merites beschouwd en beoordeeld te worden.

3.2 Onafhankelijk toezicht

De leden van de PvdA-fractie achten extern onafhankelijk toezicht op het gebied van justitiële overheidsbemoediging van groot maatschappelijk belang, hetgeen ik volmondig beaam. Zij plaatsen echter kanttekeningen bij de onafhankelijkheid van de ISt.

«De vermeende onafhankelijkheid» van de ISt waarvan de fractieleden spreken, laat zich mijns inziens het beste vergelijken met van andere Inspecties (met name de Inspectie Jeugdzorg die onder de minister van VWS ressorteert en de Onderwijs Inspectie die onder de minister van OCW ressorteert), maar ook met het Wetenschappelijk onderzoek- en

documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC). Het WODC valt onder mijn verantwoordelijkheid maar stelt zijn rapporten en bevindingen in onafhankelijkheid op. Voor zover mij bekend wordt niet getwijfeld aan de onafhankelijkheid van deze inspecties of dit instituut.

De leden van de PvdA-fractie voegen aan hun betoog toe dat het toezicht dat thans wordt verricht door de Raad zich richt op individuen die zich in een kwetsbare en ondergeschikte positie bevinden. Hierbij benadrukken zij dat dit juist op het kruisingsvlak is van bedrijfsmatige en individuele belangen waardoor de belangen van het individu in hun ogen beter beschermd zouden zijn in handen van een onafhankelijke derde. De regering is van mening dat doordat de bedrijfsmatige en individuele belangen zo met elkaar samenhangen, het toezicht hierop juist in één hand gehouden zou moeten worden, om erop toe te zien dat de afweging tussen de verschillende belangen in evenwicht is. Dit betekent dat de keuze gemaakt dient te worden tussen hetzij de Raad, hetzij de Inspectie. Aangezien de Raad geen toezichthoudende taak heeft op de bedrijfsmatige kant en dit ook niet zou passen binnen de taak en organisatie van de Raad, is deze keuze gevallen op de Inspectie. De onafhankelijkheid van de ISt heb ik zojuist hierboven toegelicht.

De leden van de fractie van de PvdA uiten hun zorgen over het feit dat gedetineerden nauwelijks «een stem van buiten hebben» waardoor toezicht door personen die niet tot de gevangenisorganisatie dan wel tot het ministerie behoren zwaarder zou wegen dan bij andere doelgroepen. Een gedetineerde is echter in ruime mate in staat om contacten te onderhouden met buiten en om bepaalde gezichtpunten te (laten) betrekken bij een oordeel over zijn situatie. Primair valt hierbij te denken aan de breed samengestelde Commissies van Toezicht, maar ook de bezoekersgroepen van vrijwilligers en contacten met de media en het parlement behoren tot de mogelijkheden. Overigens kan ook een inspectie die rol vervullen.

De leden van de VVD-fractie zien de Raad als onafhankelijk orgaan en kunnen de Inspectie niet beschouwen als onafhankelijk gezien de ambtelijke hiërarchie en de voorbeeldfunctie die Nederland vervult voor het uitvoeren van de artikelen 4 en 5 van de Europese Gevangenisregels (EPR). Hierbij vragen zij de regering aan te geven hoe de onafhankelijke positie van de ISt wordt gewaarborgd. De Europese Gevangenisregels schrijven onafhankelijk toezicht voor. Met onafhankelijk toezicht wordt bedoeld dat het toezicht onafhankelijk dient te zijn van het gevangeniswezen. De wijze waarin het toezicht vervolgens vorm kan krijgen, kan ieder land op zijn eigen, verschillende, manier invullen. Dit kan verschillen afhankelijk van de organisatie van het gevangeniswezen.

De wijze waarop via de Raad hieraan invulling is gegeven, is één manier van het inrichten van onafhankelijk toezicht. Het onafhankelijke toezicht door de ISt biedt op een andere wijze een goede invulling aan de vereisten van de Europese Gevangenisregels, want de ISt staat los van de inrichtingen en instellingen die onder de Dienst Justitiële Inrichtingen werken. Omdat het toezicht breder is, wordt naar mijn mening op het vereiste niveau voldaan aan de EPR.

De leden van SP-fractie stellen eveneens vragen over de onafhankelijkheid van de ISt nu deze onder het Ministerie van Justitie ressorteert, waarbij zij tevens onafhankelijk van de beleidsvorming en sturing van het departement is. In aanvulling op hetgeen hierboven al aan de orde is geweest kan ik toevoegen dat de ISt als organisatie onderworpen is aan het gezag van de minister, maar in haar werkwijze, oordeelsvorming en rapportage onafhankelijk is.

3.3 Toezichtdruk

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de regering en de Inspectie de coördinatie en stroomlijning van de verschillende toezichthouders die actief zijn op het terrein van toezicht binnen de justitiële inrichtingen willen vormgeven. Zij hebben de indruk dat er één, supertoezichthouder toezicht zal gaan houden op andere toezichthouders en vrezen dat de situatie hierdoor onoverzichtelijker en ambtelijker wordt.

De ISt heeft geen hiërarchische relatie tot andere toezichthouders en wordt niet geïntegreerd als een «supertoezichthouder». De ISt geeft vorm aan haar coördinerende taak door in overleg met andere inspecties te komen tot samenwerkingsafspraken, zoals het op elkaar afstemmen van jaarplannen, het uitvoeren van gezamenlijke inspecties of het deelnemen aan de voorbereiding van elkaars werkzaamheden. In het inspectiejaarplan van de ISt voor 2006 zijn de eerste resultaten van dit overleg zichtbaar. Als inspecties op deze wijze samenwerken, wordt de situatie voor degenen waarop het toezicht betrekking heeft helderder en overzichtelijker.

De werkwijze die de ISt hierbij volgt, past overigens geheel binnen de aanbevelingen die zijn opgenomen in de zojuist door het kabinet vastgestelde tweede Kaderstellende visie op Toezicht. (Bijlage bij Kamerstukken II, 2005/06, 27 831, nr. 15.)

De leden van de PvdA-fractie merken op dat uit de memorie van toelichting naar voren komt dat er verscheidene instanties zijn die, ieder vanuit een eigen invalshoek, toezicht in penitentiaire inrichtingen uitoefenen. Door de toezichttaak over te dragen van de Raad naar de ISt verandert er niets aan het aantal toezichthouders en de daarmee gepaard gaande toezichtdruk. Indien echter de toezichttaak niet bij de Raad weggehaald zou worden, zou de toezichtdruk alleen maar toenemen, nu het toezicht ook door de ISt uitgeoefend wordt. In de coördinerende en afstemmende rol van de ISt tracht ik de toezichtdruk voor de inrichtingen materieel te verminderen opdat er een vermindering van de toezichtdruk zal optreden. Deze wordt bereikt doordat inspecties onderling informatie uitwisselen en gezamenlijk onderzoeken uitvoeren, waardoor de instellingen met één groep inspecteurs te maken krijgen, in plaats van met elkaar opvolgende bezoeken van inspecteurs.

3.4 Professionaliteit

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering van mening zou zijn dat de Raad niet professioneel zou zijn bij de uitoefening van haar toezichttaken. Ik ben van mening dat de leden van de Raad ter zake kundig zijn. Het is echter wel zo dat deze leden hun taken uitoefenen als nevenfunctie, in hun vrije tijd. Toezichthouden in de brede zin zoals ik die voorsta, is echter een vak apart, hetgeen een professionele organisatie als de ISt vereist. De voorgestelde wijziging komt op de aan het woord zijnde leden over alsof de bevindingen van een onafhankelijke derde bij de bescherming van de rechtspositie en bejegening van gedetineerden door de regering niet op waarde wordt geschat. Echter nu de adviserende alsmede de rechtsprekende taak behouden blijft, kan de Raad ten volle haar positie ten aanzien van de bescherming van de rechtspositie en bejegening van veroordeelden blijven invullen. Daar is de toezichthoudende taak niet voor nodig. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijft de expertise van de verschillende disciplines behouden voor de andere dan toezichthoudende taken.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom de rapporten van toezichtbezoeken die de Raad uitbrengt niet openbaar gemaakt worden, kan ik antwoorden dat deze wel openbaar zijn, want ze kunnen bij het

Ministerie van Justitie opgevraagd worden. Dit wordt ook op de website van de Raad (www.rsj.nl) vermeld. In de Tiw is niet specifiek iets geregeld over openbaarmaking van de rapporten van de Raad, met uitzondering van het jaarverslag dat algemeen verkrijgbaar wordt gesteld. In het jaarverslag of in een aparte openbare rapportage geeft de Raad de algemene bevindingen van de toezichttaak weer.

De leden van de VVD-fractie vragen of er niet te vroeg besloten wordt om de taken bij de Raad weg te nemen; of die professionaliteit direct bij de ISt aanwezig zal zijn. Het uitgangspunt bij de oprichting van de Inspectie is steeds geweest dat het een professionele organisatie zou worden. Deze professionaliteit zal alleen maar groter worden naarmate de ISt langer operationeel is. Dat de ISt reeds professioneel functioneert getuigen de reeds gepubliceerde rapporten die de eerste toezichtverslagen behelzen, zoals het Inspectierapport P.I. Overijssel. Mijn standpunt luidt dan ook dat niet te vroeg besloten is om de taken bij de Raad weg te nemen en dat de ISt haar taken volwaardig kan vervullen.

3.5. Maatschappelijk toezicht en de positie van vrijwilligers

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre door de Commissies van Toezicht en vrijwilligersorganisaties het maatschappelijk toezicht voldoende gewaarborgd blijft. Elke penitentiaire inrichting een Commissie van Toezicht (CvT), waarvan de leden hun toezichthoudende taak als nevenfunctie uitoefenen. De hoofdfuncties van deze leden kenmerken zich door hun pluriforme, onafhankelijke en maatschappelijk relevante samenstelling. Naast juridische kwesties kent het werk van de CvT andere facetten, waarbij kennis van en de optiek vanuit de sociaal-culturele disciplines van grote waarde zijn. In de beginselenwetten is daarom een aantal beroepsgroepen genoemd, die in ieder geval deel moeten uitmaken van de CvT. Naast een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht en een advocaat betreft dat voor elke CvT van de penitentiaire inrichtingen een medicus en een deskundige uit de kring van het maatschappelijk werk. Voor de CvT van de tbs-inrichtingen zijn de laatste twee beroepsgroepen vervangen door een psychiater en een gedragsdeskundige met kennis van intramurale zorg voor geestelijk gestoorden. Voor elke CvT van de justitiële jeugdinrichtingen geldt dat naast een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht en een advocaat een deskundige op het gebied van de gedragswetenschappen en een deskundige op het gebied van de pedagogische hulpverlening er deel van uitmaken. Ten aanzien van de Commissies van Toezicht (CvT's) kan ik vermelden dat in het kader van de herijking van de Penitentiaire beginselenwet vanuit de DJI beleid ontwikkeld wordt ter versterking van deze Commissies. Daarnaast wordt ook via vrijwilligersorganisaties voorzien in maatschappelijk toezicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of een beeld van individuele instellingen verkregen door CvT's en vrijwilligers niet een verschraving ten opzichte van de huidige situatie oplevert. Ik denk van niet. Elke inrichting staat namelijk op zichzelf. De onderlinge vergelijkbaarheid is beperkt. Bovendien vergelijkt de Raad ook niet de verschillende toezichtresultaten met elkaar. De ISt doet dat wel; in het kader van haar themaonderzoeken zal de ISt de verschillende toezichtresultaten met elkaar vergelijken.

De leden van de SP-fractie hebben grote twijfels over het maatschappelijk toezicht door de ISt.

De ISt heeft een overall-functie, de toezichttaak is breder en daarmee effectiever dan die van de Raad. Bovendien heeft de ISt ook meer tijd voor het verrichten van onderzoek dan de Raad, niet alleen omdat de inspecteurs het toezichtonderzoek niet bij wijze van nevenfunctie in hun vrije tijd

uitoefenen, maar ook omdat de tijd waarbinnen een onderzoek verricht wordt langer is. Waar de Raad volstaat met een toezichtbezoek van een dag, verblijven de inspecteurs twee tot vijf dagen per inrichting. Maatschappelijk toezicht hoeft dan ook niet als voorwaarde landelijk toezicht te zijn, het gaat erom dat de maatschappij bij de uitoefening van toezicht meekijkt. Dit nu is voldoende gewaarborgd bij de CvT's.

Bij de rol van vrijwilligers merken de leden van de SP-fractie op dat het lastig gebleken is om binnen de dagindeling van 08.00 tot 17.00 bezoeken af te leggen. De CvT's of de ISt hebben daarentegen te allen tijde toegang tot de inrichtingen, dus ook 's avonds.

4. Internationale positie

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom België een systeem zou willen invoeren dat Nederland wil afschaffen. De leden doelen op de vervanging van de Hoge Raad voor het penitentiair beleid en bestuurscommissies door de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen en de toezichtcommissies. Deze Centrale Toezichtsraad is ingesteld in de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden (wet van 1 februari 2005, Belgisch Staatsblad, n. 2005-252, C 2005/09033). In eerste instantie zijn aan de Centrale Toezichtsraad de adviserende en toezichthoudende taken toebedeeld. In een latere fase werd daar de rechtsprekende taak, middels de uit haar midden samengestelde Beroepscommissie, aan toegevoegd.

Het feit dat België het kennelijk verstandig heeft gevonden het toezicht in te richten naar huidig Nederlands model, betekent niet dat dit ook voor Nederland thans de beste keuze is. Zoals uit het voorgaande blijkt is er sprake van veranderd inzicht. Voorts kent het Belgische systeem geen Inspectie en is een vergelijking dus moeilijk te maken.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de positie van de ISt zich verhoudt met het internationaal- en Europeesrechtelijke vereiste van het instellen van onafhankelijke toezichthoudende instellingen, dat o.a. is neergelegd in het Optioneel Protocol bij het VN-verdrag dat naar aanleiding van de motie-Çörüz/Van der Laan door de regering is ondertekend. Het protocol spreekt van onafhankelijkheid, de ISt is ook onafhankelijk. Over de betekenis van zowel onafhankelijk als onafhankelijkheid kan kennelijk onduidelijkheid bestaan. Dat komt omdat beide woorden verschillende betekenissen kennen. Zo is er de betekenis van onafhankelijk in de zin van aan niemand onderworpen zijn of niet door iets bepaald of geregeld. De «Dikke van Dale» noemt echter als eerste betekenis de term «zelfstandig». Daarnaast luidt de officiële betekenis van onafhankelijkheid in de eerste plaats «zelfstandigheid» en daarna «vrijheid van vreemde inmenging of overheersing». De ISt doet daarmee niet af aan de internationale eisen van onafhankelijkheid. De ISt is immers vrij in het uitvoeren van onderzoeken en vrij in het formuleren van haar bevindingen. De ISt is weliswaar ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, en valt daardoor hiërarchisch onder de Minister van Justitie maar staat organisatorisch los van de instellingen en inrichtingen die onder de Dienst Justitiële Inrichtingen werken.

Niveau 4 is het hoogste niveau van classificatie van de schaal van het beschermingsniveau. Een nieuwe beoordeling van het totaal aan toezicht zou zeer wel tot dezelfde resultaten kunnen leiden na overheveling van de toezichthoudende taak naar de ISt, zo is het toezicht door de ISt immers breder van opzet en wordt de positie van de CvT's versterkt.

5. Kosten

Door het vervallen van de toezichttaak zullen in dat kader geen bezoeken meer afgelegd worden aan inrichtingen en instellingen. Nu leden van de Raad in het kader van hun adviestaak toegang hebben tot de inrichtingen en instellingen is de verwachting dat een aantal bezoeken zal worden gebracht ten behoeve van de adviezen. De vergoeding voor bezoek in het kader van advies ligt echter lager dan in het kader van toezicht. De verwachting is dat de kosten voor de Raad budgettair neutraal blijven, dit heeft mede te maken met het feit 80% van het budget de rechtsprekende taak betreffen, de kosten voor de toezichttaak zijn verhoudingsgewijs derhalve laag te noemen.

Bij de oprichting van de ISt is aan de ISt 2029 miljoen euro structureel budget toegekend. Immers, bij de ISt zijn meer mensen werkzaam, wordt meer, uitgebreider en langer onderzoek gedaan en is sprake van het verrichten van werkzaamheden in volledige arbeidstijd in tegenstelling tot de leden van de Raad die per bezoek een relatief kleine vergoeding ontvangen. Dit heeft derhalve te maken met het feit dat de ISt een professionele organisatie is.

6. Personele gevolgen

De leden van de VVD-fractie willen weten of er sprake is van personele consequenties door het vervallen van de toezichttaak. Wat betreft de personele consequenties moet onderscheid worden gemaakt tussen het ondersteunende secretariaat van de Raad en de raadsleden. De personele omvang van het secretariaat zal ongeveer gelijk blijven; het aantal raadsleden zal vanwege het vervallen van de toezichtstaak kunnen afnemen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner