

Vergaderjaar 2005–2006

30 161

Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 25 april 2006

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Enerzijds stemmen zij van harte in met het omzetten van de tijdelijke wet in een definitieve, anderzijds hebben zij zwaarwegende bedenkingen bij het overhevelen van de toezichthoudende taak van de onafhankelijke Raad naar de zelfstandige Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt).

Leden van de **PvdA**-fractie hebben met enige verwondering kennis genomen van dit wetsvoorstel, aangezien in de Tweede Kamer bijna alle fracties twijfels uitgesproken hebben, maar slechts de fractie van Groen-Links een tegenstem heeft uitgebracht.

Ter voorkoming van herhalingen wil de **PvdA**-fractie zich beperken tot vragen over twee kwesties: de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de EU Prison Rules, en de kwalificaties van de minister over de huidige taakuitvoering van het toezicht door de RSJ, mede in relatie tot het evaluatie onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit beknopte wetsvoorstel. De vragen van deze leden betreffen het voorstel tot het doen vervallen van de toezichthoudende taak van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen en wensen nog een enkele vraag te stellen.

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).

Plv. leden: Schuurman (CU), Pruiksmas (CDA), Jurgens (PvdA), Thissen (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Van Raak (SP), Tan (PvdA), Schuyter (D66) en Russell (CDA).

Procesgang

In de eerste plaats stellen de leden van de **CDA**-fractie enkele vragen met betrekking tot de procesgang. De tijdelijke wet kende een horizonbepaling, teneinde op basis van een evaluatie te komen tot een definitieve vaststelling van de taken van de RSJ. Daarbij lag destijds het accent op de Procola-problematiek ten aanzien van rechtspraak en advisering. De toezichthoudende taak stond daarbij minder in de schijnwerpers. Uit de

Memorie van Toelichting blijkt, dat de minister vooruitlopend op de evaluatie in een aantal stappen heeft besloten tot het instellen van een Inspectie voor de Sanctietoepassing en het vaststellen van de taken daarvan, waarbij ook de aan de RSJ opgedragen taak al onderdeel is gaan uitmaken van de taken van de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Het kwam de leden van de CDA-fractie voor, dat dat een weinig elegante gang van zaken is.

In de tweede plaats geeft de minister op de pagina's 3 en 4 van de Memorie van Toelichting een overzicht van de gezette stappen, waarbij steeds wordt benadrukt dat de Tweede Kamer, resp. de Staten-Generaal geïnformeerd zijn, laatstelijk door de toelichting op de Begroting voor het jaar 2005. Het lezen van deze passages gaf de leden van de CDA-fractie het gevoel, dat deze beschouwing onuitgesproken op de conclusie uitloopt, dat het parlement de verschuiving van de toezichthoudende taak van de RSJ naar de ISt al heeft aanvaard. Is dat inderdaad de strekking van de aangehaalde passages? Zo ja, kan de minister dan die onuitgesproken conclusie nader beargumenteren?

Dat de minister in zijn nota naar aanleiding van het verslag van 16 december 2005 meermalen stelt (vide blz. 6, eerste alinea, en blz. 9, tweede alinea), dat het handhaven van de toezichthoudende taak van de RSJ naast die van de per 1 januari 2005 ingestelde Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) een onnodige doublure oplevert, lijkt de leden van de **VVD**-fractie een omkering van de redenering. Immers de RSJ was er eerder dan de ISt.

Bovendien wekt de minister (vide blz. 3, tweede alinea) op zijn minst de indruk het parlement de pas te hebben afgesneden in de lopende discussie over het gewenste takenpakket van de RSJ, doordat hij deze discussie voor wat betreft de toezichthoudende taak naar zijn zeggen overbodig heeft gemaakt.

Toezichthoudende taak

De memorie van toelichting bevat enkele zinnen die vragen om nadere toelichting. Op pagina 5 wordt een passage over toezicht op de technische beveiliging en de personele aspecten van de beveiliging en de omstandigheid dat hier niet stelselmatig onderzoek naar werd gedaan, afgerond met de zin: «Het werd dan ook als een gemis ervaren dat er geen eigen inspectie bestond die zelf onderzoek naar de inrichting als geheel kon doen.» De vraag van de **CDA**-fractie is door wie dit als een gemis werd ervaren. Ook is het de vraag of er zich incidenten hebben voorgedaan die de conclusie rechtvaardigen, dat stelselmatig onderzoek nodig is.

Een tweede zin is te vinden op pagina 6 van de memorie van toelichting. Nadat is vastgesteld, dat het toezicht van de RSJ niet kwalitatief tekort schiet merkt de memorie op: «Het ministerie heeft evenwel behoefte aan een professionele inspectie wier «dagelijks werk» het toezicht houden omvat.» Wat wordt hier bedoeld met «het ministerie»? Moet uit deze aanduiding worden opgemaakt dat niet de minister, doch het ambtelijk apparaat behoefte heeft aan een dergelijke inspectie?

Uit de stukken blijkt, dat de ISt vooral tot taak heeft om coördinatie tot stand te brengen tussen de verschillende andere inspecties die zich ook met penitentiaire en andere justitiële inrichtingen bezig houden. Naast die coördinerende taak zou de ISt vooral toezicht op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder gericht op de aspecten van bejegening en beveiliging, moeten uitoefenen. Daarin zit dan de dubbeling met de RSJ. De vraag is echter of dan niet op het punt van de huidige toezichthoudende taak van de RSJ de ISt zich eveneens zou moeten

beperken tot een coördinerende rol. Het heeft er toch schijn van, dat de coördinerende rol ten aanzien van de andere inspecties hier wordt «aangekleed» ten koste van de RSJ. Indien de toezichttaak bij de RSJ blijft, valt – zoals ook al in de stukken door verschillende fracties aan de overzijde is opgemerkt – niet in te zien dat dat op zichzelf leidt tot extra toezichtdruk bij de inrichtingen. Eerder het tegendeel: een «professionele» ISt zal zich willen laten zien en het eigen bestaan willen rechtvaardigen door de nodige «producten» te leveren, om het in hedendaags ambtelijk jargon te zeggen.

Ook het andere argument dat in de stukken valt te lezen, overtuigt niet. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt, dat de RSJ weliswaar bestaat uit professionals op het terrein van de rechtspraak of de gedragswetenschappen, maar niet uit professionals op het terrein van toezicht. Op pagina 9 in de nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt, dat toezicht houden een vak apart is en een professionele organisatie vereist. Dit roept om te beginnen de vraag op aan welke universiteit toezicht als vak wordt gedoceerd. Uit de al eerder geciteerde zin over de behoefte van het ministerie aan een professionele inspectie voor wie toezicht dagelijks werk is, kan voorts afgeleid worden, dat het probleem er in is gelegen, dat de leden van de RSJ vanwege hun hoofdfunctie of andere nevenfuncties onvoldoende tijd kunnen vrijmaken voor een toezichthoudende taak. Als dat het knelpunt is, leidt dat eerder tot de conclusie, dat wellicht de leden van de RSJ of in ieder geval een aantal leden ervan fulltime zouden moeten worden benoemd. Uit de stukken blijkt niet, dat die afweging is gemaakt. Kennelijk is aan die optie ook in het geheel niet gedacht. Zien de leden van de CDA-fractie dit juist? En zo ja, kan de minister dan alsnog meedelen wat hij vindt van de optie van uitbreiding van de deeltijdfunctie van het lidmaatschap van de RSJ tot een voltijdfunctie?

Overigens is het de leden van de **CDA**-fractie opgevallen, dat in de brief aan de Tweede Kamer van 30 maart 2006 (24 587, nr 168) over het ISt-onderzoek inzake de situatie op de detentieboot in de Merwedehaven te Rotterdam inschakeling van de RSJ wordt aangekondigd, teneinde «een compleet en afgewogen beeld» te verkrijgen. Kennelijk meent de minister thans, dat een dergelijk beeld niet zou worden verkregen, indien de ISt alleen een onderzoek zou uitvoeren. Zien deze leden dat juist?

Meer principieel van aard is de stellingname van de minister, dat toezicht op de sanctietoepassing vergelijkbaar is met de taken van andere inspectiediensten. Genoemd zijn de Onderwijsinspectie, de Arbeidsinspectie, de Algemene Inspectiedienst (AID, van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) en de Gezondheidsinspectie. Al deze inspecties functioneren onder verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

Het kwam de leden van de **CDA**-fractie voor, dat deze vergelijking niet juist is. Bij ieder van deze inspecties geldt, dat de toezichthoudende taak verband houdt met hetzij uitoefening van publieke taken door privaatrechtelijke partijen (zoals bij de Onderwijsinspectie), hetzij toezicht in verband met publieke belangen die gemoeid zijn met de activiteiten van privaatrechtelijke partijen (Gezondheidsinspectie, Arbeidsinspectie en AID), hetzij rechtstreeks met rechtshandhaving (waarbij de AID een opsporingsbevoegdheid heeft en de Arbeidsinspectie een quasi opsporingsbevoegdheid). Bij het toezicht op de bejegening van gedetineerden en op hun rechtspositie gaat het echter om belangen van personen die gedwongen aan de zorg van de overheid zijn toevertrouwd op grond van een strafrechtelijke of civielrechtelijke maatregel, waarbij die zorg wordt uitgeoefend, niet door een privaatrechtelijke partij (althans, zolang de gevangenen in dit land nog niet geprivatiseerd zijn), doch door een

overheidsdienst zelf. Met andere woorden: het gaat bij toezicht op dit terrein om de vraag of dat toezicht door een andere dienst binnen diezelfde overheid kan worden uitgeoefend, danwel dat het toezicht een lichaam vraagt dat van die dienst onafhankelijk is. De leden van de **CDA**-fractie zouden dan ook graag een nadere reactie ontvangen van de minister op de bovenstaande opmerkingen met betrekking tot de positionering in vergelijking tot andere inspectiediensten.

Over de onafhankelijkheid van de Inspectie voor de Sanctietoepassing in vergelijking tot inspecties van andere departementen, zoals bijvoorbeeld de zorg bij VWS, stelt de RSJ dat daar het aanbod veelal op private organisaties plaatsvindt, terwijl bij Justitie de voorbereiding en vaststelling van regelgeving, zowel als de ontwikkeling en vaststelling van beleid, als de ten uitvoerlegging, als het toezicht daarop door dit wetsvoorstel onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie zou plaatsvinden. Wat is het weerwoord van de minister op deze redenering, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie?

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** vragen verder naar de argumentatie op grond waarvan de regering meent dat de (mate van) onafhankelijkheid van een ambtelijke inspectie vergelijkbaar zou zijn met die van de RSJ wat betreft de toezichthoudende taak.

European Prison Rules

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af waarom dit wetsvoorstel zo wordt voorgelegd nu de op 11 januari 2006 in werking getreden European Prison Rules uitgaan van een tweeslag: een inspectie ter ondersteuning van de minister in zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van zijn penitentiaire beleid en een onafhankelijke instantie die toezicht houdt op de wijze van tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen door inrichtingen onder verantwoordelijkheid van diezelfde minister, bezien vanuit de rechtspositie van gedetineerden.

Ook de leden van de **CDA**-fractie stellen het principiële punt aan de orde of toezicht door de Inspectie voor de Sanctietoepassing zich verdraagt met de regels 92 en 93 van de European Prison Rules. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 14 februari 2006 geeft de minister terzake een aantal beschouwingen. Deze geven aanleiding tot enkele vragen en opmerkingen. In de eerste plaats geeft de minister een overzicht van hetgeen aan toezicht vanuit de Overheid geschiedt op rond van regel 92. Genoemd wordt dan toezicht van de Dienst Justitiële Inrichting op de besteding van overheidsmiddelen, toezicht van de departementale Auditdienst op rechtmatige en doelmatige besteding van middelen en in de derde plaats toezicht door de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven. De drie genoemde voorbeelden liggen allemaal in de sfeer van de Comptabiliteitswet en de vraag is of regel 92 daar nu wel op ziet. Als vierde voorbeeld wordt dan genoemd de Inspectie voor de Sanctietoepassing die toezicht zou moeten houden op de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering en in het bijzonder op de aspecten bejegening en beveiliging. Daarvan lijkt het de leden hier aan het woord, dat dat inderdaad bedoeld wordt met regel 92.

Vervolgens wordt dan gesproken over «independent monitoring» in regel 93. Werd in regel 92 gesproken over «a governmental agency», in regel 93 wordt gesproken over «an independent body or bodies». Alleen al de omstandigheid, dat de EPR dit onderscheid maakt, dwingt tot een overtuigend antwoord van de minister op de vraag hoe één en dezelfde inspectiedienst zowel de «governmental agency» in de zin van regel 92 kan zijn als een «independent body» in de zin van regel 93. Dat overtuigende antwoord hebben de leden hier aan het woord ook in de brief van

14 februari 2006 niet aangetroffen. In tegendeel: zij vonden die beschouwing tamelijk verwarrend. Zo wordt opgemerkt, dat de European Prison Rules een goede bejegening van gedetineerden beogen en waarborging van hun rechten, hetgeen niet alleen gebeurt door de toezichttaak, maar zeker ook – en wellicht nog in sterkere mate – door de rechtsprekende taak. Daarmee zegt de minister, dat de «independent monitoring» van regel 93 vorm wordt gegeven door de rechtspraaktaak van de RSJ. Dat kwam de leden van de CDA-fractie als volkomen ongerijmd voor. Men kan toch het begrip «monitoring» onmogelijk beschouwen als een algemeen begrip dat mede rechtspraak omvat.

Aan de minister kan worden toegegeven, dat het begrip «onafhankelijkheid» geen eenduidige, vaststaande definitie kent. In het kader van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en de daarvan afgeleide European Prison Rules kan echter wel aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie van het Europese Hof inzake in het bijzonder artikel 6 EVRM. In dit verband kan worden verwezen naar de rede van Prof Mr H. Franken van 7 februari 1997 «Onafhankelijk en Verantwoordelijk» (ISBN 9038705484). Franken wijst er in de eerste plaats op, dat onafhankelijkheid en onpartijdigheid betrekking hebben op elkaar en niet los gezien kunnen worden van elkaar. Vervolgens ontleedt hij het begrip «onafhankelijkheid», uitgaande van de constitutionele onafhankelijkheid als rechtshistorisch verschijnsel. Vervolgens wijst hij op de daarvan af te leiden typen van onafhankelijkheid, zoals zakelijke of functionele, persoonlijke en rechtspositionele en de onafhankelijkheid die samenhangt met beheersverantwoordelijkheid, incomptabiliteiten en de praktische of feitelijke onafhankelijkheid. Mede gelet op het onderscheid dat de European Prison Rules zelf maken in regel 92 (a governmental agency) en regel 93 (an independent body) hebben de leden van de CDA-fractie de indruk, dat op de verschillende onafhankelijkheidstypen nu juist de Inspectie voor de sanctietoepassing te laag scoort om te kunnen worden aangemerkt als een «independent body». Zij verzoeken de minister daar nader op in te gaan.

Ook de leden van de **PVDA**-fractie hebben vragen m.b.t. onafhankelijk toezicht.

Over de European Prison Rules schreef prof. Dr. I. Weijers 15 februari jl. in Trouw dat de minister in Nederland onafhankelijk toezicht op de toepassing van straf op gedetineerden afschaft, terwijl hij het in de EU instelt. Kan de minister aangeven wanneer de European Prison Rules voor Nederland voorschrijf worden of zijn geworden?

Mr. G. de Jonge, hoofddocent aan de universiteit van Maastricht en betrokken bij de voorbereiding van de nieuwe EU Prison Rules wees op een aperte fout in de brief die de minister begin februari 2006 hierover aan de Tweede Kamer stuurde. Onafhankelijk toezicht is zowel op landelijk als op lokaal niveau wenselijk: de functie van het maatschappelijk toezicht laten invullen door lokale commissies volstaat niet, omdat deze niet instaat zijn tot landelijke vergelijkingen of trends, laat staan het onderhouden van contacten met internationale organen. Graag hierop het commentaar van de minister.

De verwijzing van de minister naar de blijvende rol van de Commissies van Toezicht in dit verband kan de leden van de **VVD**-fractie niet echt overtuigen, aangezien de ervaring heeft geleerd dat slechts de grotere commissies ook werkelijk toekomen aan hun toezichthoudende taak, nog afgezien van hun lastige rol bij het handhaven van het kwetsbare evenwicht tussen directie en gedetineerden.

Tenslotte willen deze leden nog wijzen op het aanmerkelijke verschil in kosten: 0,3 miljoen euro voor het toezicht door de RSJ tegenover ruim 20 miljoen euro voor de ISt.

Op de kosten lijkt het handhaven van de toezichthoudende taak van de RSJ dan ook niet af te kunnen ketsen.

De leden van de **PvdA**-fractie willen voorts vragen stellen over uitspraken die de minister tijdens de Tweede Kamerbehandeling van 23 februari 2006 in tweede termijn heeft gedaan over de wijze waarop de RSJ de toezichthoudende taak uitvoert.

Een tweetal citaten van de uitspraken door de minister.

«Toezicht is een aparte taak die een aparte professie behoeft. Er is gezegd dat wij al vijftig jaar onafhankelijk toezicht hebben. Ik wijs er voor alle eerlijkheid dan wel op dat dit toezicht tot vier jaar geleden bestond uit het afleggen van een bezoek en het verslag doen daarvan.

Aanvankelijk werd er zelfs niet eens schriftelijk verslag uitgebracht. Dat gebeurt pas sinds enkele jaren. Vier jaar geleden is de tijdelijke wet ingesteld en toen is met de RSJ besproken dat er geen behoefte meer bestond aan deze toezichtrapportages, omdat er weinig mee kon worden gedaan. In de rapportages staat niet meer dan: wij zijn er geweest; wij hebben met die en die gesproken en dat hebben ze gezegd. Dergelijke rapportages kunnen niet worden gebruikt voor onafhankelijk toezicht of voor welk toezicht dan ook.»

«Ik zeg niet dat de rapportages van de RSJ geen enkele betekenis hebben, maar wel dat het niet zinvol is om te zeggen: wij hebben dat onderzoek nu eenmaal, dus laten wij het maar zo houden. Als ik dat zou doen, zou ik mij in wezen gaan bezig houden met institutionele monumentenzorg in plaats van met een rationele inrichting van een overheidsfunctie.»

Aldus de minister van Justitie in de Tweede Kamer volgens de Handelingen van 23 februari 2006.

Hoe verhouden deze kwalificaties zich tot het genuanceerde, maar positieve oordeel van het Verwey-Jonker Instituut in het evaluatierapport? Klopt het dat de minister zich bij een latere gelegenheid van zijn uitspraken heeft gedistantieerd en daar excuses over heeft aangeboden aan de RSJ? Wat is dan de huidige mening van de minister over de wijze waarop de RSJ de toezichthoudende taak uitvoert?

Kan de minister schetsen hoe de organisatorische opzet van het toezicht is gestructureerd: hoe is de taakverdeling tussen de verschillende instanties, hoe verhouden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zich tot elkaar en hoe ver strekt de ministeriele verantwoordelijkheid op de verschillende onderdelen? Welke probleem wil de minister met deze wijziging oplossen, wat worden de nieuwe instanties en hun taken?

Overige vragen

Voorts stelden de leden van de **CDA**-fractie nog een aantal vragen met betrekking tot afzonderlijke onderwerpen.

Op pagina 7 van de memorie van antwoord wordt gesproken over het maatschappelijk toezicht door vrijwilligers. Opgemerkt wordt, dat beoogd wordt om enerzijds het budget voor vrijwilligersorganisaties anders in te zetten en anderzijds om meer eenheid te brengen in het huidige gefragmenteerde organisatieaanbod. Kan de minister toelichten wat hier precies bedoeld wordt en kan hij tevens – aangezien er kennelijk sprake is van een voorgenomen beleidswijziging – meedelen hoe het daarmee staat?

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt verwezen naar het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut met betrekking tot het ontbreken van een wrakingsregeling in het bestuursreglement van de RSJ. Is het de minister bekend of de RSJ van plan is een dergelijke regeling in het bestuursreglement op te nemen?

Aan het slot van paragraaf 4 in de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 11 onderaan) wordt opgemerkt, dat niveau 4 de hoogste classificatie van de schaal van het beschermingsniveau is en dat een nieuwe beoordeling van het totaal van het toezicht overeenkomstig dat van het Verweij-Jonker Instituut zeer wel tot hetzelfde resultaat zou kunnen leiden, namelijk dat ook in een nieuwe opzet niveau 4 zou worden behaald. Op dat moment was kennelijk een dergelijke herbeoordeling door het Verweij-Jonker Instituut nog niet uitgevoerd. Aan het slot van de brief van 14 februari 2006 zegt de minister met zoveel woorden: «De score op de standaard voor rechtsbescherming in het Verweij-Jonker-rapport blijft gelijk.» Mag daaruit worden afgeleid, dat het Verweij-Jonker Instituut is verzocht opnieuw een dergelijke beoordeling te geven? Zo ja, kan het desbetreffende stuk dan ter hand worden gesteld van de Eerste Kamer? Zo nee, waarop baseert de minister dan de geciteerde zin in de brief van 14 februari 2006?

In paragraaf 5 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt, dat bij de oprichting van de ISt aan de Inspectiedienst 2029 miljoen euro structureel budget is toegekend. Is dit juist?

Gegeven de combinatie van taken die de RSJ thans vervult (toezicht op het gevangeniswezen, toezicht op de reclassering, rechtspraak en advisering van de regering) vragen de leden van de fracties van **SGP** en **CU** waar en hoe de taken worden ondergebracht die niet door de Commissies van Toezicht worden vervuld, noch door de op te richten Inspectie voor de Sanctietoepassing.

De leden van de vaste commissie voor Justitie wachten de reactie van de minister met belangstelling af.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Van Dooren