

Vergaderjaar 2004–2005

30 161

Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot het wijzigen van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna: Tiw). Deze wet heeft een tijdelijk karakter aangezien ten tijde van de parlementaire behandeling van het toenmalige wetsvoorstel discussie bestond over de taken van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna: de Raad). Als gevolg van de in deze wet opgenomen horizonbepaling zou deze wet aanvankelijk vier jaar na de inwerkingtreding op 1 april 2001 komen te vervallen. Om te voorkomen dat onderhavige wet zou komen te vervallen voordat de definitieve taken vastgesteld konden worden, is de duur van de Tiw met een jaar verlengd tot 1 april 2006 (Stb. 2004, 572). In de bijbehorende memorie van toelichting (Kamerstukken II 2004/05, 29 710, nr. 3), kondigde de regering reeds het voorstellen aan om spoedig na indiening van het verlengingsvoorstel een ander, tweede, wetsvoorstel in procedure te brengen, waarin het tijdelijke karakter van de instellingswet wordt weggenomen en de definitieve taken van de Raad geregeld worden. Het thans voorliggende wetsvoorstel strekt hiertoe.

Bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel zijn de Raad, het openbaar ministerie en de Raad voor de Rechtspraak geconsulteerd. Hun adviezen zijn in deze memorie van toelichting verwerkt¹.

2. Wetsgeschiedenis Tiw

Met de instelling van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming door de Tiw, hielden de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van advies voor de justitiële kinderbescherming op te bestaan. De Centrale Raad en het College gingen hun krachten bundelen, vanwege het feit dat beide een combinatie van taken op vergelijkbare terreinen van het Justitiebeleid hadden. In het kader van de herziening van het adviesstelsel van het Rijk, in werking getreden op 1 januari 1997, was onder ogen gekomen dat beide organen werkzaam waren op terreinen die raakvlakken met elkaar hadden. Door de (toen aangekondigde) inwerkingtreding van de Beginselenwet verpleging ter

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen werd het belang van het bundelen van krachten bij de uitoefening van taken op verwante terreinen nog eens onderstreept. Naast het bundelen van krachten heeft de huidige Raad toen een toezichthoudende taak op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking van jeugdigen erbij gekregen. (Kamerstukken II 1999/2000, 26 871, nr. 3, p. 1–2, en nr. 5, p. 1). De huidige taken van de Raad bestaan uit rechtspraak, advisering alsmede toezicht. Het toezicht uitgeoefend door de Raad omvat thans het algemeen toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen, vrijheidsbenemende straffen en vrijheidsbeperkende maatregelen door inrichtingen die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie een taak uitoefenen in het kader van die tenuitvoerlegging. Er wordt in het bijzonder gelet op de bejegening en de rechtspositie van gedetineerden, degenen in vreemdelingenbewaring, reclasseringscliënten, ter beschikking gestelden en jeugdigen. In het kader van zijn adviestaak adviseert de Raad de Minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen. Ten aanzien van rechtspraak beslist de Raad in hoger beroep of in eerste en enige instantie over beroepsschriften van gedetineerden, jeugdigen en ter beschikking gestelden.

Ten tijde van de oprichting van de Raad werd weliswaar benadrukt dat de wederzijdse taken van de Raad elkaar zouden kunnen bevruchten en de kwaliteit van de uitoefening van de onderscheiden taken verhogen, echter in de nota naar aanleiding van het verslag werd het door de regering zinvol geacht stil te staan bij een mogelijk gevaar voor 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 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 871, nr. 5, p. 2). Tegen een dergelijke vermenging stelde het toenmalige kabinet waarborgen voor. Tijdens de parlementaire behandeling van de Tiw luidde het kabinetsstandpunt dan ook dat terdege rekening gehouden zou dienen te worden met de vraag of het wenselijk zou zijn om een orgaan te belasten met het toezicht op de toepassing van regels die tevens object van rechtspraak zijn (Kamerstukken II 1999/2000, 26 871, nr. 5). De hoofdvraag die daarbij aan de orde kwam, is of onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad verzekerd zal zijn indien hij ook is belast met advisering en toezicht. Ten aanzien van rechtspraak en advisering werd door de regering opgemerkt dat in het zeldzame geval de beroepscommissie van de Raad moet oordelen over rechtmatigheidsaspecten van een regeling die reeds eerder in advisering aan de orde zijn gekomen, de beroepscommissie zodanig wordt samengesteld dat daarin geen leden zitting hebben die betrokken zijn geweest bij de advisering over de desbetreffende regeling. Verwezen werd naar Kamerstukken II 1997/98, 25 425, nr. 3, het Procola-arrest en de werkwijze van de Raad van State (Kamerstukken II 1999/2000, 26 871, nr. 5, p. 4 en 5). Ditzelfde werd naar voren gebracht voor de relatie tussen rechtspraak en toezicht.

Hoewel zoals gezegd eveneens melding werd gemaakt van de voordelen van de combinatie van taken («wederzijdse bevruchting»), is alles overwegende uiteindelijk in de nota naar aanleiding van het verslag aangekondigd dat er een horizonbepaling opgenomen zou worden waarmee de instellingswet een tijdelijke werd. De tijdelijkheid werd mede ingegeven doordat binnen het Ministerie van Justitie nagedacht werd over de vraag of, en zo ja op welke wijze, in de toekomst moet worden voorzien in onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie werkende inrichtingen en instellingen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 871, nr. 5, p. 9). Bij die gedachtevorming is het rapport

van de Commissie Holtslag, «*De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*», uit 1998 een belangrijk referentiekader geweest.

In dat kader, zo werd aangekondigd, zouden ook de reeds bestaande toezichtarrangementen binnen Justitie aan de orde komen. Daartoe werd het verstandig geacht de voorgestelde instellingswet een tijdelijke regeling te doen zijn. Bij nota van wijziging werd een horizonbepaling in het wetsvoorstel opgenomen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 871, nr. 6).

Het toezicht op de uitvoering van inrichtingen en instellingen die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie werken, heeft inmiddels meer vorm gekregen in de Inspectie voor de Sanctietoepassing (hierna: de ISt) die op 1 januari 2005 operationeel is geworden. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de achtergronden die geleid hebben tot de oprichting van de ISt.

Als laatste kan worden vermeld dat de taken van de Raad geëvalueerd en neergeslagen zijn in het onderzoeksrapport «*De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en maatschappelijk toezicht. Evaluatie Tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*», door het Verwey-Jonker Instituut (hierna: het onderzoeksrapport). Dit rapport is bij brief van 23 augustus 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden (just 040796).

3. Vaststellen definitieve taken Raad

Zoals hierboven reeds vermeld ziet de huidige toezichttaak van de Raad op iedere inrichting die onder DJI ressorteert. Hieronder vallen de penitentiaire inrichtingen, de inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden en de justitiële jeugdinrichtingen. Daarnaast houdt de Raad toezicht op de reclasseringsorganisaties.

Het toezicht door de Raad richt zich op de bejegening en de rechtspositie van de verdachte of veroordeelde.

De Raad is niet de enige toezichthouder op het terrein van toezicht op bejegening en rechtspositie. Zo bestaat bij iedere inrichting die onder DJI ressorteert een Commissie van Toezicht. De Commissie van Toezicht geeft de Minister van Justitie, de Raad en de directeur van de inrichting advies en inlichtingen ten aanzien van het door hen uitgeoefende toezicht betreffende de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting. Internationaal toezicht op humane behandeling en rechtsbescherming van gedetineerden wordt uitgeoefend door the Committee for the Prevention of Torture aan de hand van de door de Raad van Europa opgestelde European Prison Rules. Deze bevatten minimumregels voor de behandeling van gevangenen. Daar waar het de bejegening en de rechtspositie op de reclasseringscliënten betreft wordt het toezicht uitsluitend uitgeoefend door de Raad.

Andere vormen van toezicht op de inrichtingen die onder DJI ressorteren en de reclasseringsorganisaties zijn het toezicht op de financiën, de beleidscontrole en het meten van de effectiviteit op lange termijn. Dit toezicht wordt door het Ministerie van Justitie uitgeoefend, respectievelijk door de departementale auditdienst, de beleidsafdeling en het WODC (het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum) van het Ministerie van Justitie.

Ten aanzien van ter beschikking gestelden wordt voorts het toezicht op de inrichtingen gehouden door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGz). De IGz houdt toezicht op de kwaliteit van de behandeling, in het kader van de Kwaliteitswet Zorginstellingen. Vanuit die context wordt in enige mate tevens de bejegening en de rechtspositie van de ter beschikking gestelden beschouwd.

Ten aanzien van jeugd wordt toezicht op de kwaliteit van de behandeling en de naleving van de regelgeving, uitgeoefend door de Inspectie Jeugdzorg. In die context wordt eveneens in enige mate de bejegening en rechtspositie van de jeugdige beschouwd. Op het onderwijs dat aan jeugdigen opgenomen in de justitiële jeugdinrichtingen gegeven wordt, wordt toezicht gehouden door de Inspectie voor het Onderwijs. Daar waar in de inrichtingen arbeid door een gedetineerde, ter beschikking gestelde of jeugdige wordt verricht, heeft de Arbeidsinspectie een toezichthoudende taak. Voorts ziet de Arbeidsinspectie toe op de arbeidsomstandigheden van het personeel.

Zoals hiervoor aangegeven is de gedachtevorming over de vraag of, en zo ja, op welke wijze in de toekomst moet worden voorzien in onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie werkende justitiële inrichtingen en reclasseringsinstellingen, inmiddels voltooid. Dit heeft geresulteerd in het besluit tot het oprichten van een Inspectie voor de Sanctietoepassing. Bij verschillende gelegenheden is deze oprichting aangekondigd, in de brief Modernisering Sanctietoepassing van 16 oktober 2002 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8 p. 11) als ook in de voortgangsrapportage over de toepassing van de kaderstellende visie op toezicht (brief van 23 oktober 2003 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2003/04, 27 831, nr. 5, p. 8) en in de opeenvolgende voortgangsrapportages over het Veiligheidsprogramma. Op 1 januari 2005 is de ISt formeel tot stand gekomen.

In haar inspectiejaarplan 2005, dat bij brief van de Minister van Justitie op 4 april aan de Tweede Kamer aangeboden is beschrijft de ISt haar werkterrein, missie, taken en werkwijze en het onderzoeksprogramma en de coördinerende taak (Kamerstukken II 2004/05, 24 587, nr. 122). Het voorstellen dat de ISt de toezichthoudende taak die nu nog wordt uitgeoefend door de Raad zal overnemen, is in de begroting voor 2005 reeds kenbaar gemaakt en in de brief van 4 april 2005 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer bij de introductie van het inspectiejaarplan (Kamerstukken II 2004/05, 24 587, nr. 122) wordt kond gedaan van onderhavig wetsvoorstel.

Het werkterrein van de ISt omvat de volgende sectoren: de inrichtingen en de bijzondere voorzieningen van het gevangeniswezen, de inrichtingen voor de verpleging van ter beschikking gestelden, de justitiële jeugdinrichtingen en de reclassering. Het toezicht op de reclassering omvat de regionale afdelingen van Reclassering Nederland, de reclasseringsafdelingen van het Leger des Heils en de reclasseringsafdelingen van de instellingen voor verslavingszorg. Activiteiten van de hoofdkantoren en landelijke diensten kunnen bij onderzoeken betrokken worden. De ISt houdt toezicht op een terrein waarop meerdere toezichthouders actief zijn. Naast het zelf uitvoeren van onderzoek draagt de ISt zorg voor coördinatie en stroomlijning, waardoor de werkzaamheden van de verschillende toezichthouders tot een gezamenlijke, integrale rapportage kunnen leiden, en de toezichtlast voor de inrichtingen en instellingen afneemt.

De missie van de ISt is het toezicht op de sanctietoepassing met het oog op zichtbare verbetering van de effectiviteit en de kwaliteit van de sanctietoepassing. De ISt is hierbij onafhankelijk in haar oordeel, transparant in haar werkwijze en professioneel in haar kennis, vaardigheden en houding.

Aan de ISt zijn de volgende taken toegekend:

- toezicht op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op de aspecten van bejegening en beveiliging
- het signaleren van risico's in de lokale uitvoering
- toezicht op de naleving van wet- en regelgeving

- coördinatie en afstemming met andere toezichthouders
- beoordeling van de werking en volledigheid van andere toezichtarrangementen

In het Inspectiejaarplan 2005 worden vier vormen van onderzoek genoemd. Allereerst is er het themaonderzoek. Hierbij wordt onderzoek verricht naar bepaalde aspecten van het functioneren van een instelling, bijvoorbeeld de beveiliging of de ketensamenwerking. De werkwijze bestaat uit het vooraf vergaren van informatie en vervolgens het afleggen van bezoeken. Voorts zijn er doorlichtingsonderzoeken. Deze doorlichtingen per inrichting of vestiging behelzen het verzamelen van alle reeds aanwezige gegevens waarna tijdens een meerdaags bezoek gesprekken worden gevoerd met alle daarvoor in aanmerking komende personen. Verder kan de ISt hetzij op eigen initiatief hetzij op verzoek van de Minister van Justitie een onderzoek naar aanleiding van een incident instellen. Tot slot zal ongeveer een tot twee jaar na de doorlichtingsonderzoeken een vervolfbezoek plaatsvinden teneinde na te gaan hoe op de bevindingen gereageerd is.

De ISt houdt toezicht voor zover dat niet door andere inspecties uitgeoefend wordt en brengt de bevindingen van de verschillende inspecties met elkaar in verband.

In elk van de domeinen stemt de ISt voor het uitoefenen van het toezicht haar rol af met die van andere inspecties. De rolinvulling van de ISt wordt bijvoorbeeld mede bepaald door de wijze waarop de Inspectie voor de Gezondheidszorg in het gevangeniswezen, de tbs-inrichtingen en de justitiële jeugdinrichtingen haar rol invult. Ook met de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Onderwijs en de Arbeidsinspectie zal afgestemd worden. De ISt zal bijdragen aan het uitoefenen van geïntegreerd toezicht zodat onderzoeken in een efficiënt samenwerkingsverband tussen inspecties worden uitgevoerd en waarmee de toezichtlast voor de inrichtingen en instellingen wordt verminderd. Door de DJI, de reclassering en de andere inspecties werd het ongecoördineerde en gefragmenteerde toezicht namelijk als onbevredigend ervaren. Het toezicht zou meer waarde kunnen hebben als de verschillende vormen van toezicht meer op elkaar aansluiten.

De ISt voorziet bovendien in een hiaat dat bestond ten aanzien van het toezicht op de beveiliging bij justitiële inrichtingen en de reclassering. Zo ontbrak het aan toezicht op zowel de technische beveiliging als op de personele aspecten van beveiliging. Daarnaast houdt de ISt toezicht op het functioneren van de hele organisatie van penitentiaire inrichtingen, tbs-inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen. Voorheen was er slechts incidenteel toezicht. Dat wil zeggen dat niet stelselmatig, met een vaste frequentie, alle inrichtingen bezocht werden, al dan niet naar aanleiding van een incident. Het werd dan ook als een gemis ervaren dat er geen eigen inspectie bestond die zelf onderzoek naar de inrichtingen als geheel kon doen. Voorstaande taken kunnen niet los worden gezien van het toezicht op de effectiviteit en de naleving van wet- en regelgeving.

Het toezicht door de ISt is ruim opgezet. Zoals hiervoor uiteengezet omvat het de coördinatie van de verschillende inspecties, de mogelijkheid tot het onderzoeken van incidenten, de mogelijkheid tot het intensievere, langere onderzoek, het opvullen van een hiaat betreffende het toezicht op de beveiliging, de coördinatie van de verschillende toezichtvormen of van het houden van toezicht op de hele organisatie. Doordat de ISt eveneens toezicht houdt op de rechtspositie van de verdachte of veroordeelde, leidt dit tot een overlap met taken die het toezicht door de Raad betreffen. De Raad heeft thans het algemene toezicht op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, en vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen door inrichtingen en instellingen die

onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie een taak uitoefenen in het kader van die tenuitvoerlegging (artikel 3, tweede lid, van de Tiw). De Raad slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechtspositie van het bij of krachtens de wet bepaalde omtrent de rechtspositie van personen aan wie een dergelijke straf of maatregel is opgelegd. De ISt is mede belast met het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en de kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op de aspecten van bejegening en beveiliging. Op de rechtspositie en bejegening wordt op landelijk niveau derhalve zowel door de Raad als de ISt toezicht gehouden. Dit is ongewenst en brengt een onoverzichtelijke situatie met zich mee. Bovendien betekent dit een dubbele belasting voor de instellingen. Derhalve wordt voorgesteld de toezichttaak bij de Raad te laten vervallen. Gezien het feit dat de ISt niet alleen vanwege de dubbeling in staat is de toezichttaak van de Raad integraal over te nemen maar daarnaast nog andere soorten toezicht uitoefent, kan het toezicht door de ISt een volwaardig alternatief bieden voor het doen vervallen van de toezichthoudende taak van de Raad.

Een andere reden om het toezicht door de Raad over te hevelen naar de ISt heeft te maken met het feit dat er behoefte bestaat aan meer professioneel toezicht. Bij de ISt is hiervan sprake. Het huidige toezicht door de Raad is nog immer in ontwikkeling. Uit het onderzoeksrapport is gebleken dat het toezicht door de Raad weliswaar uitgeoefend wordt door professionals op het terrein van bijvoorbeeld het recht of de gedragswetenschappen, maar niet door professionals op het terrein van toezicht. Bovendien wordt het kader waarbinnen het toezicht plaatsvindt, niet professioneel genoemd, aangezien zowel de themagerichte toezichtbezoeken in een beginstadium verkeren en ook de uitwerking van de betekenis van maatschappelijk toezicht nadere uitwerking verdient. (Onderzoeksrapport «De RSJ en zijn taken: Rechtspraak, advies en maatschappelijk toezicht», p. 10). De thans voorgestelde overheveling van de toezichttaak van de Raad naar de ISt impliceert niet dat de huidige toezichttaak van de Raad kwalitatief tekort zou schieten. Gelet op de positie en de wijze waarop de Raad is georganiseerd heeft de Raad haar toezichttaak tot op heden naar vermogen uitgeoefend. De Raad bestaat immers voornamelijk uit leden die hun lidmaatschap naast een andere (veelal drukke) functie vervullen. Het ministerie heeft evenwel behoefte aan een professionele inspectie wier «dagelijks werk» het toezicht houden omvat.

Zoals uit de beschrijving van de taken en de werkwijze van de ISt die hierboven is gegeven blijkt, kan het toezicht door de ISt een volwaardig alternatief bieden voor het doen vervallen van de toezichthoudende taak van de Raad.

De huidige rechtspraak en adviseringstaak blijven ongewijzigd bestaan met dien verstande dat ten einde de adviseringstaak optimaal te kunnen blijven uitoefenen, leden van de Raad te allen tijde toegang hebben tot de inrichtingen en instellingen waarop de Raad ziet.

In verband met de concentratie van de taken op het terrein van advies en rechtspraak zal de omvang van de Raad en het ondersteunende secretariaat kunnen afnemen.

Ook het onderzoeksrapport beschrijft enkele knelpunten ten aanzien van de combinatie van taken. Zo kan er vanuit de verschillende taken sprake zijn van het uitzenden van verschillende boodschappen door de Raad. Dit kan een gebrek aan betrouwbaarheid oproepen. Als voorbeeld wordt genoemd wanneer leden die een toezichtbezoek houden, vervolgens in de beroepscommissie moeten oordelen over een klacht uit die inrichting. Hoewel de Raad er zorg voor draagt dat er sprake is van personele schei-

ding om de schijn van partijdigheid te voorkomen, is dit voor buitenstaanders echter niet eenvoudig te controleren, aldus de onderzoekers.

Tegen het besluit tot het overhevelen van de toezichttaak naar de ISt zijn, met name door de Raad, kanttekeningen geplaatst. Zo werd aangegeven dat de ISt niet onafhankelijk is gezien het feit dat de Inspectie onder het Ministerie van Justitie ressorteert. De ISt ressorteert weliswaar onder het Ministerie van Justitie, maar neemt wel een onafhankelijke positie in ten opzichte van de Dienst Justitiële Inrichtingen en de reclassering. De missie van de ISt is daarbij om onder meer onafhankelijk te zijn in haar oordeel en transparant te zijn in haar werkwijze. Het feit dat de ISt als onderdeel van de ambtelijke organisatie onderworpen is aan het gezag van de Minister van Justitie doet daar niet aan af. De ISt is onafhankelijk van de beleidsvorming en sturing vanuit het departement. De zelfstandigheid van het uitoefenen van de toezichttaak door de ISt komt tot uiting in twee aspecten. Ten eerste is de ISt vrij in het uitvoeren van onderzoeken en het formuleren van haar bevindingen. De ISt neemt daarmee een vergelijkbare positie in als andere inspecties of het WODC. Ten tweede zijn de rapporten die de ISt uitbrengt openbaar. Daarvoor geldt dezelfde procedure als voor andere Inspecties: de ISt rapporteert aan de Minister van Justitie die aan het rapport zijn eigen standpunt kan toevoegen, alvorens het openbaar te maken. Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de eis van transparantie.

Met het overhevelen van de toezichttaak van de Raad naar de ISt blijft het door de Raad genoemde maatschappelijk toezicht gehandhaafd. Het gaat dan om toezicht door een instantie die op geen enkele wijze verbonden is aan het Ministerie van Justitie en waarbij door deskundigen vanuit de maatschappij toezicht wordt gehouden. In dit maatschappelijk toezicht is voorzien door de Commissies van Toezicht die op inrichtingsniveau belast zijn met het toezicht op de individuele verdachte of veroordeelde. Bovendien is het feit dat de Tweede Kamer kennis neemt van de rapporten van de ISt de sterkst denkbare vorm van maatschappelijk toezicht.

Voorts kan worden opgemerkt dat vanaf 2006 het beleid ten aanzien van vrijwilligersorganisaties die gedetineerden en anderszins justitiabelen bezoeken wordt gewijzigd. Beoogd wordt dat enerzijds het budget anders ingezet kan worden teneinde deze organisaties te stimuleren vrijwilligersbezoeken af te blijven leggen opdat in elke penitentiaire inrichting een bezoekersgroep komt. Anderzijds is het doel om meer eenheid te brengen in het huidige gefragmenteerde organisatieaanbod. Behoudens de financiering van de vrijwilligersgroepen, die veelal uit niet meer dan een reis-kostenvergoeding bestaat, is er geen enkele band met het Ministerie van Justitie. Er zal derhalve steeds maatschappelijk toezicht – in de zin van het erbij betrekken van burgers – blijven bestaan.

Artikelsgewijs

ARTIKEL I

A

Deze wijziging wordt voorgesteld aangezien de wet van 9 juli 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders)(Stb. 2004, 351) op 1 oktober 2004 in werking is getreden en daarbij is verzuimd de terminologie in de Tiw aan te passen.

B

Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is uiteengezet, zal met

de oprichting van de Inspectie voor de Sanctietoepassing de toezichttaak van de Raad kunnen vervallen.

C

De bepaling in artikel 5, derde lid, van de Tijdelijke instellingswet RSJ die de incompatibiliteiten regelt, is ontleend aan de Kaderwet adviescolleges en aan artikel 2 van het Besluit College van advies voor justitiële jeugdbescherming (Kamerstukken II 1999/2000, 26 871, nr. 3, p. 12). De huidige formulering schiet op een aantal punten tekort. Zij wijkt ook af van de vergelijkbare regelingen in de uitvoeringsbesluiten van de verschillende beginselenwetten inzake de incompatibiliteit van leden van de commissies van toezicht (vergelijk artikel 13 Penitentiaire maatregel, artikel 10 Reglement verpleging ter beschikking gestelden en artikel 16 Reglement justitiële jeugdinrichtingen).

In de praktijk voorziet de Raad hierin door de onverenigbaarheid van functies zoals verwoord in artikel 5, derde lid, van de wet ruim te interpreteren. Zo worden personen die werkzaam zijn bij een door de overheid gesubsidieerde stichting, zoals de reclassering, niet benoemd alhoewel zij geen ambtenaar zijn in de zin van genoemde bepaling.

Bij gelegenheid van dit wetsvoorstel wordt de regeling meer in overeenstemming gebracht met de vergelijkbare regelingen en het stringente benoemingsbeleid van de RSJ. De eisen ten aanzien van onverenigbaarheid van functies gelden vanzelfsprekend niet alleen ten tijde van de benoeming, maar eveneens gedurende het gehele lidmaatschap.

Met het bepaalde onder a worden ambtenaren of andere personen bedoeld die werkzaam zijn op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Het gaat bijvoorbeeld om de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Raad voor de Kinderbescherming, leden van het openbaar ministerie of de rijksinrichtingen (zowel de penitentiaire, justitiële jeugd- als tbs-inrichtingen). Aangezien zij in hun werk te maken kunnen krijgen met zaken die de individuele verdachte of veroordeelde betreft, kan een oneigenlijke vermenging van belangen plaatsvinden.

Met de personen onder b wordt gedoeld op de personen die weliswaar niet vallen onder de onder a genoemde categorieën, doch die toch in zodanige mate werkzaamheden verrichten bij voorbeeld in een inrichting dat hun onafhankelijkheid of onpartijdigheid in het geding komt. Hierbij kan gedacht worden aan een ambtenaar van het WODC van het Ministerie van Justitie die onderzoek doet in een instelling die op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen werkzaam is.

Onder c worden bestuursleden, leden van de raad van toezicht, personeelsleden of medewerkers bedoeld die geen ambtenaar zijn maar wel werkzaam zijn bij een door het Ministerie van Justitie gesubsidieerde instelling. De gesubsidieerde instellingen omvatten de reclasseringsinstellingen, particuliere jeugdinrichtingen en particuliere tbs-inrichtingen. Ook hier kan sprake zijn van belangenverstrengeling. Te denken valt aan een medewerker van de reclassering die in die hoedanigheid te maken krijgt met individuele verdachten of veroordeelden.

Met het bepaalde onder d worden bedoeld de bestuursleden, leden van de raad van toezicht, personeelsleden of medewerkers die werkzaam zijn bij de jeugdreclassering, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wet op de jeugdzorg.

Het onder e bepaalde betreft personen die werkzaam zijn bij of deel uitmaken van toezichthoudende organen. Te denken valt aan inspectie-diensten, maar ook aan leden van commissies van toezicht of klachten-commissies, bijvoorbeeld die van de reclasseringsorganisaties of de jeugdreclassering. Het zou een ongewenste belangenverstrengeling inhouden wanneer deze personen in beide hoedanigheden kennis nemen van een klacht.

En tot slot wordt door het bepaalde onder f beoogd te voorkomen dat personen die eerder in aanraking zijn gekomen met politie of justitie, lid of plaatsvervangend lid kunnen worden van de Raad. De bezwaren hebben betrekking op het vertrouwelijk karakter van de functie alsmede de aan de functie verbonden bevoegdheden.

D

Omdat de toezichttaak komt te vervallen, kan daarmee in artikel 12, eerste lid, de verwijzing naar deze taak vervallen.

E

1. Nu voorgesteld wordt de toezichttaak bedoeld in het huidige artikel 3, tweede lid, te laten vervallen, kan daarmee tevens de verwijzing naar onderhavig artikel in artikel 15, eerste lid, vervallen.

Aangezien de Commissies van Toezicht o.a. aan de Raad rapporteren ten aanzien van het door hen in het kader van de beginselenwetten uitgeoefende toezicht en de Raad derhalve, in het kader van zijn adviestaak, te allen tijde toegang heeft tot de instellingen en inrichtingen, wordt voorgesteld de toegangsbevoegdheid in artikel 15 op dat gebied aan te passen.

2. Als de toezichthoudende taak vervalt, zijn de toezichtbepalingen van de Algemene wet bestuursrecht niet meer van toepassing. Derhalve kan het derde lid van artikel 15 vervallen.

F

Hoofdstuk II bevat – uitgewerkte – bepalingen tot wijziging van andere wetten. Deze kunnen derhalve vervallen.

G

Beoogd wordt het tijdelijke karakter van de instellingswet met het onderhavig wetsvoorstel te laten vervallen. Daarmee kan de horizonbepaling van het huidige artikel 29 eveneens vervallen.

H

Samenhangend met het voorzien in een definitieve instellingswet, zal het woord «tijdelijke» in de citeertitel kunnen vervallen.

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