
Vergaderjaar 2024-2025

36 372 Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

36 583 Wijziging van het voorstel van wet houdende wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

F¹ **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 6 juni 2025

1. Inleiding

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag² van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid³ bij de wetsvoorstellen 36.372 en 36.583. Deze wetsvoorstellen hangen nauw met elkaar samen en treffen de noodzakelijk geachte aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (36.372), binnen de kaders van het hoger recht (36.583).

Wij danken de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, CDA, JA21, D66, PVV en Volt voor de door hen gestelde vragen, die mij in de gelegenheid stellen bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel en het wijzigingswetsvoorstel van een nadere toelichting te voorzien. De genuanceerde vraagstelling naar niet alleen de wetsvoorstellen maar ook naar de onderliggende ministeriële regelingen getuigt van gedegen voorbereiding vanuit de commissie, die in dit verband ook een technische briefing en een deskundigenbijeenkomst heeft georganiseerd. Dit zal kunnen bijdragen aan het zorgvuldig debat dat over de voorgestelde maatregelen moet worden gevoerd. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen gezamenlijk beantwoord.

Vanwege de urgentie en het belang van beide wetsvoorstellen voor de veiligheid van de maatschappij, van het personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en van de advocatuur zijn de gestelde vragen met de nodige voortvarendheid beantwoord. Wij hopen dat dit uw Kamer in de gelegenheid stelt om het wetsvoorstel uiterlijk 1 juli 2025 plenair te behandelen.

2. Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) in haar consultatieadvies d.d. 3 januari 2023 bij het oorspronkelijk wetsvoorstel (36.372) aandacht heeft gevraagd voor de maatregel inzake het beperken van het maximum aantal rechtsbijstandverleners tot maximaal twee

¹ De letter F heeft alleen betrekking op 36 372.

² Kamerstukken I vergaderjaar 2024/25, 36372, E (vastgesteld op 3 juni 2025).

³ Samenstelling: Kemperman (Fractie-Kemperman), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) (voorzitter), Belhirsch (D66), Croll (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

in het kader van het recht op vrije advocaatkeuze als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De NOvA bevestigt in haar advies dat het recht op vrije advocaatkeuze kan worden beperkt in het belang van de rechtspleging, maar stelt: "Uit de diverse rechtspraak van het EHRM volgt echter in de eerste plaats dat dan telkens moet blijken dat deze beperking daadwerkelijk in het belang van de rechtspleging is."⁴ De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA informeren of de regering kan aangeven of zij deze lezing van de NOvA van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) deelt. Indien dit het geval is, merken deze leden op dat de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming stelt dat de beperking tot twee advocaten niet is ingegeven door het belang van de rechtspleging.⁵ Wel zou deze beperking desondanks de toets aan artikel 6, derde lid, onderdeel c van het EVRM doorstaan, doordat de gedetineerde zelf kan kiezen welke twee advocaten hij of zij aanwijst. Daardoor zou er niet op voorhand sprake zijn van een beperking in de zin van artikel 6, derde lid, onderdeel c van het EVRM.⁶ Volgens de aan het woord zijnde leden kan er desondanks toch sprake zijn van een beperking in de zin van artikel 6, derde lid, onderdeel c van het EVRM indien een gedetineerde op enig moment behoefte heeft aan een derde advocaat, maar daarin wordt belemmerd door het voorgestelde artikel 40a van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). De vraag die dan speelt is of in een dergelijk geval moet worden aangetoond dat de beperking in het belang is van de rechtspleging. De leden van deze fractie vragen in hoeverre het recht op vrije advocaatkeuze op deze wijze mag worden beperkt.

Graag beantwoorden wij de vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie in onderlinge samenhang als volgt. In het voorgestelde artikel 40a Pbw wordt het maximaal aantal bijstandsverleners met wie de gedetineerde in de extra beveiligde inrichting (EBI) of de gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht (AIT), geprivilegieerd contact mag hebben beperkt tot twee. Artikel 6, eerste lid, van het EVRM garandeert het recht op een eerlijk proces in strafrechtelijke procedures. Uit vaste jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het recht op bijstand van een advocaat onderdeel uitmaakt van het recht op effectieve toegang tot de rechter en daarom onder de reikwijdte valt van artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Artikel 6, derde lid, onder c, van het EVRM geeft de verdachte het recht zichzelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze. Het recht op vrije advocaatkeuze is evenwel niet absoluut. Het EHRM heeft bepaald dat een inperking van de vrije advocaatkeuze in strafzaken onder bepaalde omstandigheden geoorloofd kan zijn. De toets die in jurisprudentie van het EHRM wordt aangelegd is of in het licht van alle relevante omstandigheden van het geval gronden aanwezig zijn die een inmenging rechtvaardigen. Als dat niet of onvoldoende het geval is, oordeelt het hof vervolgens de *'overall fairness of the criminal proceedings'* om te bepalen of een schending van artikel 6 EVRM moet worden aangenomen. In antwoord op de vraag van deze leden of de regering de lezing van de NOvA deelt dat uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat een beperking op de vrije advocaatkeuze in het belang van de rechtspleging dient te zijn, wijzen wij op het volgende. In het EHRM-arrest Mayzit tegen Rusland⁷ overweegt het Hof dat een beperking mogelijk is *"when there are relevant and sufficient grounds for holding that this is necessary in the interests of justice"*.⁸ Wat relevante en voldoende redenen zijn, dient van geval tot geval te worden beoordeeld. Voorbeelden van omstandigheden c.q. overwegingen die een beperking van de vrije advocaatkeuze in aan het EHRM voorgelegde zaken konden rechtvaardigen, zijn:

⁴ 'Consultatie wetsvoorstel in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie', NOvA, 3 januari 2023, p. 6, geraadpleegd op www.internetconsultatie.nl.

⁵ *Kamerstukken II* 2023/24, 36.372, nr. 3, p. 20.

⁶ Ibidem.

⁷ EHRM 20 januari 2005, nr. 63378/00 (Mayzit tegen Rusland), § 66.

⁸ Zie ook EHRM 8 maart 2022, nr. 41954/10 (Elif Nazan Şeker/Turkije), § 43-45.

- voorschriften omtrent de bevoegdheid tot het procederen in (hoogste) (cassatie)instanties;⁹
- de voortvarende behandeling van een procedure, waarbij onder meer de vestigingsplaats van de toegewezen advocaat in kwestie meespeelde;¹⁰
- de nabije vestigingsplaats van een toegewezen advocaat ten opzichte van de rechtbank en de inrichting waar een verdachte was gedetineerd;¹¹
- additionele kosten en vertraging van de procedure die het gevolg zouden zijn van het tussentijds wisselen van advocaat;¹²
- afwezigheid van de zelf gekozen advocaat zonder afmelding of opgave van reden tijdens een zitting waar getuigen werden gehoord.¹³

De redenen voor de nu voorgestelde beperking – het verkleinen van het risico op voortgezet crimineel handelen vanuit detentie door hoogrisicogedetineerden, alsmede het beschermen van de betrokken advocaten tegen druk, dwang of dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit – kunnen naar ons oordeel worden aangemerkt als *‘relevant and sufficient grounds for holding that this is necessary in the interests of justice’* die een beperking van de vrije advocaatkeuze kunnen rechtvaardigen. Wij delen dus de lezing van de NOvA betreffende de uitgangspunten zoals geformuleerd in de EHRM-jurisprudentie, maar anders dan de NOvA achten wij de numerieke beperking van het aantal rechtsbijstandverleners zoals voorgesteld, waarbij nadrukkelijk het uitgangspunt van de vrije advocaatkeuze onaangeroerd blijft, verenigbaar met artikel 6, derde lid, onder c, van het EVRM.

Ons antwoord op de vraag van de leden van deze fractie of een gedetineerde die op enig moment behoefte heeft aan een derde advocaat wordt belemmerd door de voorgestelde bepaling luidt ontkennend. Het aantal rechtsbijstandverleners kan namelijk op verzoek van de gedetineerde worden uitgebreid, mits het verzoek van de gedetineerde voldoet aan het gestelde in het voorgestelde artikel 40a, zesde lid, Pbw. De beperking tot twee advocaten is daarmee dus niet absoluut. Er zijn twee uitzonderingen mogelijk op het aantal advocaten waarmee een gedetineerde vertrouwelijk contact heeft. De eerste uitzondering (zie het voorgestelde artikel 40a, vijfde lid, Pbw) heeft betrekking op het tijdelijk kunnen vervangen van de aangewezen rechtsbijstandverlener door een kantoorgenoot indien er bijzondere omstandigheden zijn, zoals ziekte of vakantie. De tweede uitzondering, als bedoeld in het voorgestelde artikel 40a, zesde lid, Pbw ziet op de situatie waarin de gedetineerde een extra rechtsbijstandverlener nodig acht voor een rechtszaak die buiten de competentie van de twee aangewezen rechtsbijstandverleners valt, zeker terwijl in de procedure van die rechtszaak waarin de gedetineerde is betrokken vertegenwoordiging door een advocaat is voorgeschreven dan wel bijstand uitsluitend door een advocaat kan geschieden. Indien de behandeling van een juridische aangelegenheid dit verlangt, is het dus mogelijk om van het voorgestelde uitgangspunt van maximaal twee rechtsbijstandverleners af te wijken. Gelet hierop denken wij dat hiermee wordt voldaan aan de in artikel 6 EVRM gewaarborgde algemene eerlijkheid van een strafproces.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het consultatieadvies van de politie dat met deze maatregel de bedreiging van advocaten niet kan worden voorkomen en vraagt de regering te reflecteren op dit standpunt. Tot deze reflectie zijn wij graag bereid. Geen enkele maatregel kan volledig voorkomen dat advocaten worden bedreigd. Dat geldt ten aanzien van de beroepsuitoefening van alle advocaten en niet uitsluitend voor advocaten die gedetineerden in de EBI of AIT bijstaan. Wel beogen de getroffen maatregelen in het wetsvoorstel om binnen de kaders van het hoger recht

⁹ EHRM 26 juli 2002, nrs. 32911/96, 35237/97 en 34595/97 (Meftah e.a./Frankrijk), § 45-48.

¹⁰ EHRM 25 september 1992, nr. 13611/88 (Croissant/Duitsland), § 29-32. In deze zaak werd door de rechtbank tegen de wil van de verdachte een derde advocaat toegevoegd.

¹¹ EHRM 24 augustus 2010, nr. 40451/06 (Prehn/Duitsland), § 3.

¹² EHRM 14 januari 2003, nr. 26891/95 (Lagerblom/ Zweden), § 54-64. Het ging hierbij om van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand.

¹³ EHRM 25 maart 2008, nr. 42084/02 (Vitan/Roemenië), § 59-64.

rechtsbijstandverleners te beschermen tegen druk, dwang en dreiging die van een gedetineerde kan uitgaan. Voorts draagt ook het generieke karakter van de maatregelen bij aan de relatie tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener, omdat bij aanvang reeds duidelijk is dat er geen ruimte bestaat voor het misbruiken van de contactmomenten met de rechtsbijstandverlener. Het doel van een beperking van het aantal rechtsbijstandverleners met wie geprivilegieerd contact kan bestaan, is het terugdringen van de mogelijkheden tot het onderhouden van contact met de buitenwereld door de gedetineerde. De kring van personen met wie er contact bestaat, wordt immers beperkt. Contact met rechtsbijstandverleners zonder een concrete en verifieerbare taak wordt met het voorstel voorkomen. Zo kan effectief worden bijgedragen aan de vermindering van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om contacten met de buitenwereld te misbruiken voor voortgezet crimineel handelen.

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA willen weten of een gedetineerde op grond van artikel 6, eerste lid, onder d, van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) op basis van de ernst van de verdenking of het misdrijf waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, bij voortduring onder de reikwijdte van de zogenoemde d-grond zal vallen. Ook wanneer de gedetineerde heeft besloten om de banden met het criminele milieu te verbreken, met voortgezet crimineel handelen vanuit detentie te stoppen of geen vluchtpogingen (meer) te ondernemen.

Ter beantwoording van deze vragen merken wij in algemene zin eerst op dat de plaatsingsregeling voor de EBI in vergelijking met de regeling van de AIT inderdaad een extra grond kent (de 'd-grond'). De d-grond heeft betrekking op de algemene gevaarstelling en dreiging die van de rol en de positie van een gedetineerde in een crimineel netwerk uitgaat. Deze gevaarstelling kan worden opgemaakt uit de aard van het misdrijf waarvan de gedetineerde is verdacht of waarvoor hij is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn gepleegd of zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde. In artikel 6, tweede lid, van de Rspog wordt een verduidelijking gegeven in de vorm van een rechtsvermoeden dat aangeeft wanneer een dergelijke gevaarstelling in ieder geval moet worden aangenomen. Daarvan is sprake als een gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld voor deelneming aan een criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop volgens de wet een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer staat, terwijl de gedetineerde volgens de verdenking of veroordeling van die organisatie als oprichter, leider of bestuurder, als bedoeld in artikel 140, derde en vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, moet worden aangemerkt. Een vergelijkbare bepaling is voor de voorgestelde bevelsbevoegdheid geformuleerd.

Aan dit rechtsvermoeden ligt ten grondslag de ervaringsregel dat wanneer iemand binnen een crimineel samenwerkingsverband een bepaalde positie heeft bereikt, het niet langer mogelijk is zich van dit netwerk te distantiëren. Zeker wanneer het gaat om leiders van criminele organisaties, moet worden aangenomen dat het handelen ook tijdens detentie vooral zal zijn gericht op het laten voortbestaan van de organisatie en daarnaast op de handhaving van de eigen positie daarin. Om die reden kan de positie van de gedetineerde in het criminele netwerk een zelfstandige aanleiding vormen voor plaatsing in de EBI. Benadrukt moet worden dat dit rechtsvermoeden niet leidt tot automatische plaatsing of automatische verlenging. Artikel 6 Rspog is geformuleerd als een 'kan-bepaling' die met andere woorden mogelijk maakt dat van een plaatsing in de EBI ook kan worden afgezien. In de gevallen van een voorgenomen plaatsing in de EBI op deze d-grond, leidt het bestaan van een verdenking of veroordeling op grond van artikel 140, derde en vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht tot een lichtere motiveringsverplichting dan in het geval een vervolging of een veroordeling niet aanwezig is en toch een plaatsing van een gedetineerde in de EBI vanuit de algemene gevaarstelling is aangewezen.¹⁴ Alsdan

¹⁴ Zie ook de uitspraak van de RSJ 24/39025/GB, 1 mei 2024.

geldt een andere motiveringsverplichting en zal de gevaarzetting op basis van andere feiten en omstandigheden moeten worden onderbouwd. Net zoals bij de overige plaatsingsgronden vergt de plaatsing vanwege de d-grond een individuele afweging en is ook hier sprake van maatwerk.

Een voorgenomen besluit tot plaatsing in de EBI of de AIT is maatwerk en wordt voorgelegd aan de selectieadviescommissie die advies uitbrengt over de voorgenomen plaatsing of verlenging. Dit plaatsingsproces betreft een zorgvuldig afwegings- en beoordelingsproces, waarbij informatie van onder andere het openbaar ministerie en het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP) wordt betrokken. Ook wordt de gedetineerde alvorens een beslissing tot plaatsing of verlenging te nemen, gehoord. Wanneer er tot plaatsing of verlenging wordt overgegaan, kan hiertegen door de gedetineerde beroep worden aangetekend bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

In antwoord op de vraag van deze leden hoe een gedetineerde kan aantonen dat er geen gevaar meer van diens persoon uitgaat geldt het volgende. Bij elke plaatsings- dan wel verlengingsbeslissing moet deze gevaarlijkheid worden aangetoond op basis van actuele, concrete en betrouwbare informatie afkomstig van bijvoorbeeld het openbaar ministerie (OM), het GRIP, veiligheidsdiensten en DJI. Het rechtsvermoeden bij plaatsing is echter niet absoluut en kan worden weerlegd. Vanzelfsprekend is daarbij een rol weggelegd voor de gedetineerde. Doordat de gedetineerde bijvoorbeeld aantoont dat in weerwil van de tegen hem gerezen verdenking, van een gevaar voor de openbare orde of veiligheid, geen of niet langer sprake is. Hierbij kan worden gedacht aan gedragsdeskundige onderzoeken over de gedetineerde die gevaarlijkheid beschrijven en die onderdeel zijn van de stukken in het strafdossier. Het vermoeden van gevaarlijkheid zal de gedetineerde bijvoorbeeld kunnen weerleggen door aan te tonen dat hij niet langer een rol van betekenis heeft in zijn netwerk. Het kan ook zo zijn dat de criminele organisatie waaraan hij leiding heeft gegeven, niet langer actief is. Ook informatie van het GRIP kan aanleiding zijn om aan te nemen dat een crimineel netwerk intussen is ontmanteld. Of de gedetineerde er daadwerkelijk in slaagt de verbroken verbinding aan te tonen is van de casus afhankelijk.

Bij de plaatsing in de EBI of verlenging van het verblijf aldaar en bij het opleggen van een bevel of het verlengen daarvan wordt altijd een actuele inschatting gemaakt. Wanneer niet wordt voldaan aan de plaatsingscriteria van de EBI zal het verblijf aldaar niet worden verlengd en vindt afschaling naar een lager beveiligingsniveau plaats.

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen of de regering concreet kan uiteenzetten of en op welke wijze een gedetineerde die onder de d-grond valt, kan aantonen dat plaatsing in de EBI of AIT niet langer gerechtvaardigd is, ondanks de oorspronkelijke verdenking of misdrijf waarvoor de gedetineerde is veroordeeld.

Van belang is op te merken dat de AIT geen plaatsingscriteria kent waarbij wordt uitgegaan van een rechtsvermoeden als bedoeld in de d-grond van de plaatsingscriteria van de EBI. In antwoord op de vraag hoe een gedetineerde kan aantonen dat er geen gevaar meer van diens persoon uitgaat verwijzen wij naar de bovenstaande antwoorden op vragen van deze leden.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA informeren of de regering de beperkingen die voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel in overeenstemming acht met de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Deze vraag beantwoorden wij bevestigend en lichten dit graag toe. Een inmenging in rechten – óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid – dient zorgvuldig te worden afgewogen. Voldaan moet worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Dat is niet alleen van belang vanuit grondrechtelijk perspectief, maar ook gezien vanuit de penitentiaire

beginselen van minimale beperkingen, humane bejegening en resocialisatie. Deze uitgangspunten gelden onverkort voor de detentie van gedetineerden van wie een grote bedreiging uitgaat. Dit wetsvoorstel voert de wijzigingen door in de Pbw die erop zijn gericht het noodzakelijke toezicht op gedetineerden waarvan een ernstige gevaarstelling voor de samenleving uitgaat, te versterken. Een aantal generieke maatregelen worden voorgesteld voor gedetineerden in de EBI en AIT, zoals het visueel toezicht op het gesprek tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener, het locatiegebonden bellen, de contactmomenten bellen en bezoek worden beperkt en het maximum aantal advocaten met wie geprivilegieerd contact mag worden onderhouden wordt beperkt tot twee. Als gevolg van het generieke karakter van de maatregelen komt voor de beantwoording van de vraag of de beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn in het licht van het gestelde doel, betekenis toe aan de plaatsingscriteria. Een voorgenomen besluit tot plaatsing of verlenging in de EBI of de AIT is maatwerk en wordt voorgelegd aan de selectieadviescommissie die advies uitbrengt over de voorgenomen plaatsing of verlenging. Bij deze beslissing dienen noodzaak en proportionaliteit te worden beoordeeld. In de plaatsingscriteria van zowel de EBI als AIT ligt besloten dat van de gedetineerde die hier verblijft een bijzonder gevaar uitgaat voor de samenleving. Dit gevaar bestaat concreet uit een verhoogd risico op ontvluchting, op ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie of op de voortzetting van ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. De voorgestelde maatregelen zijn noodzakelijk om onder andere een situatie waarin druk op rechtsbijstandverleners kan worden uitgeoefend om als boodschapper voor de gedetineerde te fungeren, zoveel mogelijk te vermijden. Een risico dat dergelijke druk op een rechtsbijstandverlener wordt uitgeoefend, is inherent aan de geconstateerde verhoogde risico's die aan de plaatsing ten grondslag liggen en aan de relatieve isolatie die van een plaatsing in deze regimes het gevolg is. Om die reden menen wij dat het treffen van deze toezichthoudende maatregelen noodzakelijk is. Bij de voorbereiding van de voorgestelde maatregelen is overwogen dat het doel niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden bereikt. Deze maatregelen zijn ook proportioneel nu zij op zichzelf slechts gevolgen hebben voor de kring van personen met wie de gedetineerde contact kan onderhouden. Het geprivilegieerd contact met de rechtsbijstandverlener blijft ongemoeid. De proportionaliteit van de getroffen maatregelen volgt verder uit de mogelijkheden die de bevelsbevoegdheid biedt: alleen de noodzakelijk geachte maatregelen worden getroffen voor de noodzakelijke periode. Van belang vinden wij het om hierbij nog op te merken dat het plaatsingsproces van gedetineerden eventueel in de EBI of AIT een zorgvuldig afwegings- en beoordelingsproces betreft, waarbij informatie van het openbaar ministerie en de politie wordt betrokken.

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA wijzen op het volgende. Uit 'de wijziging Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten' blijkt dat de veertien penitentiaire inrichtingen (PI's) 'de aangewezen plaatsen' zijn in de zin van artikel 39, zesde lid, Pbw. De familie van een gedetineerde zal dus voor een telefoongesprek van tien minuten moeten reizen naar een van de veertien PI's. Gezien het feit dat het een grote opgave is om wekelijks af te reizen naar de PI's, en gezien het feit dat in een eerdere wijziging van de modelhuisregels voor de EBI was opgenomen dat dergelijk telefonisch contact ook vanuit een politiebureau kon plaatsvinden, wat in de regel beter bereikbaar is dan een PI, en voorts gelet op de positieve verplichting van de Staat volgend uit artikel 9, derde lid, van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) om kinderen op regelmatige basis in staat te stellen rechtstreeks contact te onderhouden met beide ouders, vragen deze leden zich af waarom van de mogelijkheid is afgezien om het telefonisch contact vanuit een politiebureau te laten plaatsvinden.

Voor de uitvoering van deze maatregel¹⁵ is onderzocht of het telefonisch contact op een veilige en verantwoorde wijze vanuit politiebureaus kan plaatsvinden. Uit dat onderzoek is gebleken dat politiebureaus niet zo zijn ingericht dat een spreekkamer zich bevindt na een toegangscontrole, terwijl dat in een PI wel het geval is. Bovendien is het personeel op een politiebureau anders opgeleid dan het personeel van een PI. Zij gaan ook niet dagelijks om met (familie van) EBI- en AIT-gedetineerden. De benodigde investeringen hebben geleid tot de conclusie dat het aanwijzen van politiebureaus geen reële optie is. Bij het aanwijzen van de bellocaties in Nederland is daarom rekening gehouden met een goede regionale spreiding, om de reisafstand voor de familie van de gedetineerden zoveel mogelijk te beperken. Tegelijkertijd moet bij het aanwijzen van de bellocaties rekening worden gehouden met de veiligheidsaspecten die aan het organiseren van het vereiste toezicht zijn verbonden. Met dit voorstel is hierin een balans gevonden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat uit 'de wijziging van de Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten' blijkt dat bij een aanvraag om op grond van artikel 39, vijfde lid, van de Pbw met een persoon buiten Nederland te bellen, de volgende documenten moeten worden aangeleverd: een kopie van een geldig identiteitsbewijs gericht aan de minister; een gelegaliseerd bewijs van inschrijving of een bewijs van inschrijving voorzien van een apostille, niet ouder dan twaalf maanden, waaruit blijkt dat de persoon een vaste woon- of verblijfplaats in het buitenland heeft. De RSJ heeft gewezen op het feit dat er landen zijn van waaruit het niet mogelijk is om aan deze documentatie-eisen te voldoen.¹⁶ De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen zich af of het klopt dat het in sommige landen niet mogelijk is om deze gevraagde documenten te verkrijgen. Zo ja, willen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie de regering verzoeken om na te gaan om welke landen het gaat en aan te geven welke alternatieve bewijsstukken in die gevallen worden geaccepteerd?

Als blijkt dat niet of niet volledig aan de gestelde voorwaarden kan worden voldaan, dan zal per geval worden beoordeeld of het telefonisch contact wordt toegestaan met eventueel aanvullende toezichtmaatregelen. Dat vergt een individuele afweging tussen enerzijds het belang van de gedetineerde om met de betreffende persoon telefonisch contact te onderhouden en anderzijds het belang van handhaving van de orde en de veiligheid binnen en buiten de inrichting. Uitkomst van deze belangenafweging kan zijn dat het telefonisch contact kan worden toegestaan omdat op een andere betrouwbare wijze kan worden vastgesteld dat de betrokken contactpersoon daadwerkelijk een vaste woon- of verblijfplaats heeft in het betreffende land. Ook kan de uitkomst van de belangenafweging zijn dat het telefonisch contact onder voorwaarden wordt toegestaan met eventueel aanvullende toezichtmaatregelen. Voorbeelden van dergelijke voorwaarden zijn controle van het identiteitsbewijs van de contactpersoon voorafgaand aan het telefoongesprek, de aanwezigheid van fysiek toezicht tijdens het telefoongesprek, de aanwezigheid van een tolk en het stellen van eisen aan de belruimte en aan het geluid.

Uit navraag bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in december 2024 is gebleken dat momenteel niet in elk land de betrouwbaarheid van een bewijs van inschrijving worden vastgesteld. In één land kunnen documenten tijdelijk niet worden gelegaliseerd. In dat land worden documenten evenmin van een apostille voorzien, omdat dit land niet onder het Apostilleverdrag valt. In twee landen worden documenten wel van een apostille voorzien, maar deze apostille wordt niet door Nederland erkend. In 49 landen worden documenten niet gelegaliseerd en ook niet van een apostille voorzien.

¹⁵ Met het locatiegebonden bellen is beoogd twee risico's te mitigeren door middel van het kunnen checken van de identiteit van de (gescreende) beller en het uitsluiten van de mogelijkheid tot conference call met niet gescreende contacten.

¹⁶ 'Advies wijziging Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, wijziging

Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten en vaststelling Regeling model huisregels AIT en EBI', RSJ, 3 april 2025, p. 9.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat uit 'de wijziging Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten' blijkt dat om gebruik te kunnen maken van de tijdelijke verruiming van contacten op grond van artikel 40b, vierde lid, juncto artikel 40c, vierde lid, van de Pbw, bepaalde 'bijzondere omstandigheden', zoals de geboorte van een kind of het (aanstaand) overlijden van een naaste van de gedetineerde, telkens moet worden bevestigd door een arts of de burgerlijke stand. Volgens de RSJ zou het in de praktijk vrijwel onmogelijk zijn om op korte termijn een formele bevestiging van deze bijzondere omstandigheden te verkrijgen.¹⁷ Om recht te doen aan het penitentiaire beginsel van humane bejegening, achten de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie het van belang dat de bevoegdheid van de minister voor tijdelijke verruiming van contactmogelijkheden ook in de praktijk betekenisvol is. In dat licht stellen zij de volgende vragen: klopt het dat het in de praktijk moeilijk is om tijdig een dergelijke formele bevestiging te verkrijgen? Zo ja, kan de regering toelichten op welke wijze wordt voorkomen dat gedetineerden hierdoor (te) laat of geen gebruik kunnen maken van de tijdelijke verruiming van hun contactmogelijkheden?

Graag lichten wij toe dat de eisen om een bijzondere omstandigheid aan te tonen zoals genoemd in artikel 6c, derde lid, van de Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten vergelijkbaar zijn met de eisen voor het verlenen van incidenteel verlof of strafonderbreking om humanitaire redenen op grond van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting. Vanuit de praktijk blijkt dit geen problemen op te leveren. Op basis van de ruime ervaring die daarmee is opgedaan, kan worden gezegd dat het in de praktijk wel degelijk mogelijk is om op korte termijn aan die eisen te kunnen voldoen. In geval van een geboorte kan worden gedacht aan een door een arts opgestelde brief waarin die geboorte wordt bevestigd. In geval van een aanstaand overlijden kan een arts eveneens schriftelijk aangeven wat de actuele medische (nood)situatie is.

Deze leden erkennen dat er behoefte kan zijn aan aanscherping van de detentieregels bij een beperkte groep gedetineerden die hun ernstige strafbare gedrag vanuit de penitentiaire inrichting voortzetten. Zij willen weten op welke wijze wordt gegarandeerd dat de maatregelen uit deze wet beperkt blijven voor die beperkte groep en niet een grotere groep dan noodzakelijk raakt. Wij lichten dit graag toe. De beoordeling van noodzaak en proportionaliteit voor plaatsing in de EBI of een AIT en verlenging van het verblijf aldaar komt nadrukkelijk terug in de criteria die ten behoeve van de plaatsing en de verlenging zijn opgesteld en in de plaatsings- en verlengingsbeslissing. Een voorgenomen besluit tot plaatsing of verlenging van het verblijf in de EBI of de AIT is maatwerk en wordt voorgelegd aan de selectieadviescommissie die advies uitbrengt over de voorgenomen plaatsing of verlenging. Wanneer er tot plaatsing of verlenging wordt overgegaan, staat hiertegen beroep open bij de RSJ conform artikel 73 Pbw. Dit plaatsingsproces betreft een zorgvuldig afwegings- en beoordelingsproces, waarbij informatie van in ieder geval het openbaar ministerie en het GRIP wordt betrokken.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering nogmaals kan toelichten hoe wordt voorkomen dat de maatregelen niet langer van kracht zullen zijn als de omstandigheden wijzigen. Tot deze toelichting zijn wij uiteraard bereid. Elke twaalf maanden wordt op basis van actuele, betrouwbare en concrete informatie beoordeeld of de gedetineerde nog steeds voldoet aan (één van) de plaatsingscriteria van de AIT of EBI, en of het verblijf in die AIT of EBI met twaalf maanden moet worden verlengd. Zowel het voorgenomen besluit tot plaatsing in de EBI of de AIT als het voorgenomen besluit tot verlenging van het verblijf wordt voor advies voorgelegd aan een selectieadviescommissie. Ook wordt de gedetineerde gehoord over de voorgenomen plaatsing of de verlenging. Daarnaast staat tegen de plaatsing en tegen de verlenging van de plaatsing beroep open bij de RSJ. Indien binnen die periode van twaalf maanden blijkt van nieuwe feiten of omstandigheden die invloed hebben op de

¹⁷ Ibidem.

verlengingsbeslissing, kan de directeur de selectiefunctionaris tussentijds voorstellen de gedetineerde over te plaatsen: hetzij vanuit de EBI naar een AIT of een normaal beveiligde inrichting, hetzij vanuit een AIT naar een normaal beveiligde inrichting.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA vragen zich af op welke wijze periodiek wordt vastgesteld of de bewuste gedetineerde nog altijd een gevaar vormt. Bij de jaarlijkse beoordeling wordt op basis van informatie van de Detentie Intelligence Unit (DIU) en van het (Landelijk) Bureau Inlichtingen en Veiligheid ((L)BIV) van DJI en informatie vanuit ketenpartners zoals het openbaar ministerie en het GRIP van de politie beoordeeld of er voldoende actuele, betrouwbare en concrete informatie voorhanden is om nog steeds te kunnen concluderen dat van de gedetineerde een bijzonder gevaar uitgaat. Voor verlenging van het verblijf in de AIT of EBI dient die informatie zodanig te zijn, dat daaruit volgt dat de gedetineerde nog steeds voldoet aan (één van) de plaatsingscriteria van de AIT of EBI. Als het antwoord daarop positief is, zal het verblijf in de AIT of EBI met wederom een jaar worden verlengd. Zo niet, dan vindt afschaling naar een lichter regime met bijbehorend lager beveiligingsniveau plaats.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA informeren naar welke ruimte de rechter heeft voor een afweging op het niveau van het individu in zowel eerste aanleg als hoger beroep. Deze leden vragen in het verlengde hiervan hoe de proportionaliteit, subsidiariteit en persoonlijke omstandigheden worden meegenomen in de afweging door de rechter en de minister. In antwoord op deze vragen merken wij eerst graag op dat de rechter die een gevangenisstraf oplegt niet het regime bepaalt waarin een gedetineerde wordt geplaatst. In het onderstaande verduidelijken wij graag hoe de plaatsing in EBI of AIT gebeurt en hoe de rechtsbescherming in het wetsvoorstel en het wijzigingswetsvoorstel is geregeld op basis van de artikelen 17 en 73 van de Pbw.

In geval van een plaatsing of een verlenging van de plaatsing in een EBI of AIT is maatwerk en moet de onderliggende beslissing de feiten en omstandigheden bevatten die tot de plaatsing of verlenging aanleiding geven. De gedetineerde wordt voorafgaand aan die beslissingen gehoord door de selectiefunctionaris en in de gelegenheid gesteld zijn wensen of bezwaren met betrekking tot de plaatsing in de EBI of AIT kenbaar te maken. Een eventuele wens tot overplaatsing wordt bij die beslissing meegewogen. De beslissingen tot plaatsing en verlenging kunnen in beroep worden voorgelegd aan de RSJ als penitentiaire rechter. De penitentiaire rechter toetst hierbij in het individuele geval de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van deze plaatsing of verlenging.

Indien een bevel tot beperkingen wordt gegeven als bedoeld in het voorgestelde artikel 40d, eerste lid, Pbw, bestaan er aanwijzingen dat de gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld. Deze aanwijzingen kunnen worden ontleend aan informatie van bijvoorbeeld het GRIP, het openbaar ministerie en veiligheidsdiensten. Deze informatie moet voldoende accuraat, betrouwbaar en concreet dragend zijn. Een bevel tot het opleggen van verdergaande beperkingen aan een gedetineerde is een verstrekend besluit waartegen adequate rechtsbescherming moet zijn voorzien. De Pbw voorziet hiertoe in een stelsel van bezwaar en beroep. Door de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 17 en 73 Pbw die in dit verband worden doorgevoerd, kan de gedetineerde tegen een bevel opkomen met een bezwaarschrift bij de minister¹⁸. De beslissing is daarna vatbaar voor beroep bij de RSJ. De onderbouwde beslissing tot het afgeven van het bevel in het individuele geval wordt in dat geval door de rechter getoetst. De termijn dat het bevel van toepassing is, wordt niet van rechtswege verlengd, maar vergt een nieuwe gemotiveerde beslissing van de minister. De gronden voor het opleggen van een bevel moeten daarbij opnieuw worden getoetst. Ook in de situatie waarop het bevel mede is gebaseerd op het in artikel 40d, eerste

¹⁸ Naar gelang de portefeuillevverdeling binnen het kabinet kan dit ook de staatssecretaris zijn.

lid, onderdeel b, Pbw genoemde gevaar dat van de gedetineerde uitgaat, wordt gezien of dit gevaar nog actueel is.

In reactie op de vraag naar mogelijkheden tot maatwerk is verder vermeldenswaardig dat de minister een tijdelijke verruiming van het aantal bezoeken en het aantal bezoekers kan toestaan indien sprake is van bijzondere omstandigheden die een tijdelijke verruiming rechtvaardigen op grond van de voorgestelde artikelen 40b, vierde tot en met het zevende lid, en artikel 40c, vierde lid, Pbw. De gedetineerde kan hiertoe een verzoek doen. Hierbij vermeldt de gedetineerde de bijzondere toestand of gebeurtenis waarvoor om tijdelijke verruiming wordt verzocht, de concrete noodzaak voor die tijdelijke verruiming alsmede de wens op welke wijze invulling aan die tijdelijke verruiming zou moeten worden gegeven, waarbij bewijsstukken worden overgelegd waaruit van de bijzondere toestand of gebeurtenis en de noodzaak voor tijdelijke verruiming blijkt. Hierbij geldt dat het verzoek rauwelijks kan worden afgewezen indien de gedetineerde bij herhaling kennelijk ongegronde verzoeken doet. Tegen een afwijzing van een verzoek staat beroep open op grond van artikel 72 van de Pbw.

Tot slot willen wij in reactie op de vraag naar de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA naar de ruimte voor afwegingen op individueel niveau wijzen op het voorgestelde artikel 40a, zesde lid, Pbw. Zoals hierboven in antwoord op andere vragen van deze leden ook al aan de orde kwam heeft de gedetineerde op grond hiervan het recht om bij de minister een met redenen omkleed verzoekschrift in te dienen, strekkende tot het toestaan dat de gedetineerde een of meer andere rechtsbijstandverleners aanwijst die toegang hebben tot de gedetineerde indien bijzondere omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Ook bij afwijzing van een verzoek tot een vervangende of aanvullende advocaat kan de gedetineerde in bezwaar en beroep. Telkens zal de rechter afwegen of de genomen beslissing stand kan houden gelet op de onderbouwing. Een beslissing jegens een gedetineerde dient een gemotiveerde, kenbare en achteraf toetsbare schriftelijke afweging te bevatten.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA vragen zich af waarom de mogelijkheid van maatwerk is weggehaald bij de directeur van de penitentiaire inrichting (PI). Zij wijzen erop dat juist deze functionaris verantwoordelijk is voor de veiligheid binnen diens PI en goed op de hoogte is van de onder diens verantwoordelijkheid vallende gedetineerde. Graag lichten wij in de richting van deze leden toe dat de directeur verantwoordelijk blijft voor de handhaving van orde en veiligheid binnen de inrichting. De bevelsbevoegdheid voor de minister is onderbouwd vanuit een verantwoordelijkheid voor de handhaving van orde en veiligheid buiten de inrichting. Het wetsvoorstel beoogt dan ook geen wijziging door te voeren in de verhouding tussen de minister en de directeur van de inrichting. De directeur behoudt dus zijn eigen bevoegdheden om maatregelen te nemen, naast die van de minister. De directeur beschikt echter niet altijd over alle relevante informatie. Daarnaast is de directeur, vanwege de zichtbaarheid voor de doelgroep, kwetsbaarder. Dit wetsvoorstel is bedoeld voor een groep personen waarvan een zodanig ernstige dreiging voor de buitenwereld uitgaat dat deze het handelingsperspectief van de directieuren overstijgt. Daarbij is het relevant om te benadrukken dat het wetsvoorstel er mede op ziet om de veiligheidsrisico's voor de directeur te mitigeren.

Er zijn namelijk sterke aanwijzingen dat er vanuit gedetineerden of hun criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde uitgaat op een manier die de verantwoordelijkheid en het handelingsperspectief van de directeur overstijgt. Voorbeelden hiervan zijn bedreigingen aan het adres van (politieke) ambtsdragers. Ook moorden op een advocaat, journalist en de broer van een kroongetuige, collectief aangemerkt als aanvallen op onze democratische rechtstaat, zijn voorbeelden van situaties waarin de openbare orde als bedoeld in dit wetsvoorstel in het geding is. De dreiging richt zich daarnaast tegen het personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Ook dit beschouwen wij als ernstige, potentieel levensbedreigende activiteiten.

Aanwijzingen voor ernstig intimiderende en levensbedreigende activiteiten kunnen afkomstig zijn van de organisaties in de strafrechtsketen, zoals de politie en het openbaar ministerie, maar ook vanuit het werk van de binnenlandse of buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dergelijke aanwijzingen zullen niet altijd de directeur (kunnen) bereiken. Niet altijd zal er bij deze aanwijzingen al voldoende grond zijn voor strafrechtelijk optreden door politie en openbaar ministerie, terwijl ingrijpen noodzakelijk is. Deze omstandigheden vormen aanleiding om niet met name te leunen op de mogelijkheden die de directeur op de grond van de bestaande regelgeving heeft.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA geven aan niet te hebben kunnen teruglezen dat een uitvoeringstoets is gedaan en informeren of dit klopt. Voorts vragen zij of de uitvoeringstoets alsnog kan plaatsvinden. Zij verwijzen daarbij naar het consultatieadvies van de NOvA waarin wordt verondersteld dat de gevolgen aanzienlijk zullen zijn ten aanzien van extra procedures en extra rechtsbijstand.¹⁹ Voorafgaand aan het in december 2022 in consultatie brengen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw (36 372) is er gebruik gemaakt van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Dit is de voorloper van het Beleidskompas. De vraag naar de gevolgen vormde ook een onderdeel hiervan. Daarbij is gekeken wat de verwachte effecten van de regeling zijn voor betrokken organisaties, zoals DJI, de advocatuur en de rechtspraak, en wat de ingeschatte kosten voor uitvoering zijn. De ingeschatte gevolgen voor de uitvoering zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Voor de advocatuur wordt in dit wetsvoorstel met name een stijging in kosten gezien op het vlak van reiskosten en reistijdverlet indien locatiegebonden bellen is gekoppeld aan het bevel. Deze extra kosten zullen voor het overgrote deel worden bekostigd uit de middelen voor rechtsbijstand. Het overgebleven deel wordt opgevangen uit de regeerakkoordmiddelen die binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid beschikbaar zijn gesteld voor het tegengaan van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (VCHD) en voor preventieactiviteiten.²⁰

Het aantal bezwaar- en beroepszaken zal afhankelijk zijn van het gebruik dat in de praktijk van de bevelsbevoegdheid zal worden gemaakt. Bij het beoordelen van de uitvoerings- en financiële consequenties van dit wetsvoorstel zijn aannames gehanteerd over de toepassing in de praktijk. Om deze aannames te toetsen zal conform het kabinetsbeleid (Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 96) een invoeringstoets worden uitgevoerd. Dit zal gebeuren op het vroegst mogelijke moment waarop iets kan worden gezegd over de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk, en in ieder geval binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet. De Invoeringstoets is een ex durante toets. Daarnaast zal er binnen drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie (ex post-effectevaluatie) van de wet plaatsvinden, waarbij gebruik gemaakt zal worden van zowel kwalitatieve als kwantitatieve data. Vooralsnog wordt uitgegaan van een aantal van 350 beroepszaken op jaarbasis.

3. Vragen van de leden van de fractie van het CDA en JA21 gezamenlijk

Critici van het voorliggende wetsvoorstel betogen dat de beperkingen te verstrekkend zijn. De leden van de fracties van het CDA en JA21 zijn van mening dat de voorliggende, inderdaad verstrekkende, beperkingen wel nodig kunnen zijn, maar alleen voor een zeer beperkte groep gedetineerden. Zij vragen zich af hoe ervoor wordt gezorgd dat de maatregelen echt alleen toepasbaar zijn voor die categorie gedetineerden waarvoor de restricties echt nodig zijn gelet op de veiligheid in en buiten de penitentiare inrichting.

Zoals wij hierboven bij een soortgelijke vraag van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA al aangeven, komt de beoordeling van noodzaak en proportionaliteit

¹⁹ 'Consultatie wetsvoorstel in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie', NOvA, 3 januari 2023, geraadpleegd op www.internetconsultatie.nl.

²⁰ Structurele middelen bij coalitieakkoord 2021-2025: 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

voor plaatsing in de EBI of een AIT en verlenging van het verblijf aldaar nadrukkelijk terug in de criteria die ten behoeve van de plaatsing en verlenging zijn opgesteld en in de plaatsings- en verlengingsbeslissing. Dit betreft maatwerk. Een voorgenomen besluit tot plaatsing in de EBI of de AIT of verlenging van het verblijf aldaar wordt voorgelegd aan de selectieadviescommissie die advies uitbrengt over de voorgenomen plaatsing. Wanneer er tot plaatsing of verlenging over wordt gegaan staat hiertegen beroep bij de RSJ open. Dit plaatsingsproces betreft een zorgvuldig afwegings- en beoordelingsproces, waarbij in ieder geval informatie van het openbaar ministerie en het GRIP wordt betrokken. Voor een nadere toelichting op deze vraag verwijzen wij naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA.

Tot slot vragen de fractieleden van het CDA en JA21 of niet te snel en te gemakkelijk kan worden besloten dat gedetineerden onder het buitengewoon strenge regime vallen.

Dat is niet het geval, zo beantwoorden wij deze vraag. Dit plaatsingsproces betreft een zorgvuldig afwegings- en beoordelingsproces, waarbij in ieder geval informatie van het openbaar ministerie en het GRIP wordt betrokken. Aan de plaatsing van een gedetineerde in de AIT of EBI ligt de risico-afweging ten grondslag dat dat (individuele) regime noodzakelijk is gelet op het bijzondere gevaar dat van die specifieke gedetineerde uitgaat. Elke twaalf maanden wordt op basis van actuele, betrouwbare en concrete informatie beoordeeld of de gedetineerde nog steeds voldoet aan (één van) die plaatsingscriteria en of het verblijf in de AIT of EBI met wederom twaalf maanden wordt verlengd. Zoals eerder gezegd, plaatsing in de AIT of EBI en verlenging van het verblijf aldaar rechtvaardigt de daar geldende maatregelen. Ook op deze plaats verwijzen wij korthedshalve naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA hierover.

4. Vragen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie benoemen terecht dat de voorgestelde bevelsbevoegdheid is bedoeld om het voortzetten van georganiseerde (drugs)criminaliteit vanuit de AIT en de EBI tegen te gaan. Tevens wordt met het wetsvoorstel het toezicht op het contact tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverleners versterkt. De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van een veilig functionerend gevangeniswezen waarin crimineel handelen vanuit detentie te allen tijde wordt voorkomen. Tegelijkertijd vinden de fractieleden van D66 dat het toekennen van verregaande bevoegdheden en het inperken van rechten van gedetineerden met grote zorgvuldigheid moet gebeuren. In dat licht staan deze leden positief tegenover het feit dat enkele eerder aangenomen amendementen – waaronder het voorstel om gesprekken tussen advocaten en cliënten op te nemen – in het nieuwe wetsvoorstel zijn teruggedraaid, mede vanwege bezwaren van de Afdeling advisering van de Raad van State.²¹ Deze amendementen waren in strijd met de Grondwet, het EVRM en het Europees recht.

De enkele vragen die de fractieleden van D66 niettemin nog hebben beantwoordt wij graag. De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel is opgesteld naar aanleiding van een buitencategorie van gedetineerden die ondanks detentie hun criminele activiteiten voortzetten en daarmee een ernstige dreiging vormen voor de samenleving.²² Zij vragen de regering om te verduidelijken hoeveel gedetineerden momenteel tot deze “buitencategorie” behoren en hoeveel gevallen er jaarlijks worden verwacht waarin de minister daadwerkelijk gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om het contact van gedetineerden met de buitenwereld gedurende langere tijd te beperken via een bevel.

²¹ *Kamerstukken II 2023/24*, 36 372, nr. 10 en nr. 12; *Kamerstukken II 2023/24*, 36 372, nr. 9; *Kamerstukken II 2023/24*, 36 583, nr. 4.

²² *Kamerstukken II 2023/24*, 36.372, nr. 3, p. 4, 26, 31 en 34; *Kamerstukken II 2023/24*, /36.583, nr. 3.

Binnen de geldende gevangenispopulatie van ongeveer 9925 zijn er op dit moment (peildatum 4 juni 2025) circa 140 gedetineerden met de status 'vlucht- en maatschappelijk risico'. Een deel daarvan zal in aanmerking komen voor plaatsing in de AIT of EBI en kan daarmee juridisch gezien in aanmerking komen voor de inzet van de bevelsbevoegdheid. Aan de daadwerkelijke inzet van de bevelsbevoegdheid dienen aanwijzingen ten grondslag te liggen dat de gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstige intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld of er moet een gevaar voor de openbare orde of veiligheid worden aangenomen. Voor de onderbouwing daarvan is de minister die de bevelsbevoegdheid uitoefent afhankelijk van informatie vanuit bijvoorbeeld het GRIP, het openbaar ministerie en (binnen- of buitenlandse) veiligheidsdiensten. Op exacte aantallen kan niet vooruit worden gelopen, omdat de inzet van de bevelsbevoegdheid, net als de plaatsing in de AIT of EBI en de eventuele verlenging van het verblijf aldaar, wordt gebaseerd op onder andere actuele informatie.

De inzet van de bevelsbevoegdheid betreft een vorm van maatwerk. Allereerst de beslissing om te komen tot het inzetten van de bevelsbevoegdheid, waartegen bezwaar en beroep open staat. Vervolgens wordt er maatwerk geleverd bij in te zetten maatregelen uit de bevelsbevoegdheid zoals opgesomd in voorgesteld artikel 40d. Het is mogelijk alleen contact met personen uit het criminele netwerk te verbieden. Ook is het mogelijk dat het bevel zich enkel richt tot uitsluiten van contact met één of meer gedetineerden (geen bezoek, telefoon of briefwisseling). Elke modaliteit is denkbaar en kan maximaal twaalf maanden duren. Als uiterste is het mogelijk dat het bevel elk contact tussen de gedetineerde en de buitenwereld uitsluit. Gelet op het verstrekende karakter kan een dergelijk bevel slechts maximaal drie maanden worden opgelegd.

Daarnaast merkt de leden van de D66-fractie op dat het wetsvoorstel een brede omschrijving geeft van de gedetineerden op wie het bevel kan worden toegepast, namelijk op niet alleen EBI-gedetineerden maar ook gedetineerden in een AIT. Volgens de RSJ zouden er geen wettelijke plaatsingscriteria bestaan voor de AIT. Het is daarom dat deze leden vragen of het niet wenselijker is het toepassingsbereik te beperken tot gedetineerden die op basis van toetsbare criteria in de EBI zijn geplaatst, mede gelet op rechtsstatelijke waarborgen.

De plaatsingscriteria voor gedetineerden in de AIT worden verankerd in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog), zo beantwoorden wij deze vraag. Dit betreffen criteria waaraan ook de RSJ zal toetsen. Met de bevelsbevoegdheid wordt de minister de mogelijkheid gegeven een bevel tot (vergaande) beperking van het gebruik van communicatiemiddelen op te leggen bij de aanwijzingen dat de gedetineerde in de EBI of de AIT zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld. Deze aanwijzingen kunnen ontleend worden aan informatie van bijvoorbeeld het GRIP van de politie, het OM en veiligheidsdiensten. Het bevel kan worden gebaseerd op het rechtsvermoeden dat het gedrag van de gedetineerde er bij voortduring op gericht zal zijn de hem ter beschikking staande communicatie middelen mede aan te wenden voor de voortzetting van crimineel handelen.

Een bevelsbevoegdheid voor enkel gedetineerden in de EBI is te beperkt. Ook bij de gedetineerden op de AIT is sprake van een, in vergelijking met andere gedetineerden, hoog risico op recidive, ontvluchting, voortzetting van ernstig crimineel handelen of het aanhoudend onderhouden van contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. Als mij aanwijzingen bekend zijn dat een gedetineerde in een AIT zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende activiteiten in de buitenwereld willen wij ook ten aanzien van deze gedetineerde in de gelegenheid zijn een bevel te geven dat de communicatiemogelijkheden beperkt. Hierbij wordt een beoordeling gemaakt te worden van nut, proportionaliteit en noodzaak van deze maatregelen waartegen bezwaar- en beroep open staat.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel de bevoegdheid om het contact van gedetineerden te beperken expliciet toekent aan de minister van Justitie

en Veiligheid, terwijl uit de toelichting blijkt dat dit bevel ook namens de minister door anderen kan worden opgelegd.²³ Deze leden vragen of het, gelet op het uitzonderlijke en ingrijpende karakter van deze bevoegdheid en het vertrouwelijke karakter van de informatie waarop de beoordeling doorgaans is gebaseerd, wenselijk is dat deze bevoegdheid wordt gemandateerd. De leden van de D66-fractie nodigen de regering uit te reflecteren op de suggestie van de RSJ dat de minister dit besluit in beginsel zelf zou moeten nemen.

Graag gaan wij in op het verzoek van deze leden hierop te reflecteren. Wij onderschrijven dat het hier een besluit betreft dat uitzonderlijk en ingrijpend is. Het is echter ongebruikelijk en onwenselijk dat de Minister een dergelijk operationeel en individueel besluit zelf neemt, zonder deze te mandateren. Ook de RSJ stelt in hun consultatieadvies dat de Minister zich niet te zeer met individuele detentiezaken moet inlaten.

Met het voorstel dat de Directeur-Generaal Dienst Justitiële Inrichtingen (DG DJI) namens de minister het besluit neemt, wordt hierin een juiste balans gevonden. DG DJI wordt voldoende geëquipeerd geacht om de (vertrouwelijke) informatie die ten grondslag ligt aan het bevel op de juiste wijze te wegen. Daarbij is de mogelijkheid toegevoegd voor de minister (DG DGJI) om bij een voorgenomen bevel advies te vragen aan het openbaar ministerie en de politie (artikel 40b, zesde lid, Pbw).

De leden van D66-fractie constateren daarnaast dat het bevel voor maximaal twaalf maanden kan worden opgelegd, waarbij de mogelijkheid bestaat deze termijn opnieuw te verlengen. Ook kan het bevel tot gevolg hebben dat de gedetineerde uitsluitend nog met geprivilegieerde personen contact kan onderhouden. In dat geval is de duur van het bevel beperkt tot drie maanden.²⁴ Deze leden zich af of een dergelijke situatie in de praktijk kan leiden tot absolute sociale isolatie en hoe dit zich verhoudt tot internationale mensenrechtenverdragen, zoals het EVRM. In antwoord op die vraag verduidelijken wij graag allereerst dat in het algemeen geldt dat vanwege het potentieel verstrekende karakter van een bevel dit enkel zolang van kracht is als strikt noodzakelijk. Dat betekent dat het bevel ook voor kortere duur kan worden vastgesteld dan de maximale twaalf maanden. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM kan niet worden gezegd dat isolatie van gedetineerden tot een schending van artikel 3 EVRM leidt. Overigens wordt door het EHRM wel een buitengrens gemarkeerd: vanwege de evident schadelijke effecten daarvan, zal complete zintuiglijke isolatie gecombineerd met een volledige sociale isolatie leiden tot een inbreuk op artikel 3. Het EHRM zal een gestelde inbreuk op artikel 3 EVRM, vanwege isolerende maatregelen die aan een gedetineerde worden opgelegd, toetsen aan de hand van de navolgende gezichtspunten: de aard van de zaak, de fysieke detentieomstandigheden, de aard van de isolatie en de duur daarvan.²⁵ In het licht van de voorgestelde bevelsbevoegdheid gaan wij op deze punten nader in.

Onder de aard van de zaak kan worden begrepen de aanleiding voor de isolerende maatregelen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze aanleiding gevormd door de omstandigheid dat een gedetineerde de contacten die hij kan onderhouden met de buitenwereld, gebruikt voor bijzonder gevaarzettende strafbare feiten die bij voltooiing een grote impact hebben op de openbare orde buiten de inrichting. Het gaat concreet om isolatie ter voorkoming van ontvoeringen, liquidaties of de voorbereiding van gewelddadige ontsnappingen. De toepassing van het bevel wordt daarnaast gerechtvaardigd door de preventieve doelstelling om de samenleving te beschermen tegen het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat.

De fysieke detentieomstandigheden houden in het bijzonder een verwijzing in naar de gebouwelijke voorzieningen. In de beoordeling krijgen vragen als waar verblijft de gedetineerde, heeft hij beschikking over sanitaire voorzieningen, kan de gedetineerde ook buiten de eigen verblijfsruimte recreëren, een plaats. De voorgestelde bevelsbevoegdheid heeft geen gevolgen voor de fysieke

²³ *Kamerstukken II 2023/24*, 36.372, nr. 3, p. 28.

²⁴ *Kamerstukken II 2023/24*, 36.372, nr. 3, p. 24.

²⁵ EHRM 18 maart 2014, *Öcalan v. Turkije* (No. 2), applications nos. 24069/03, 197/04, 6201/06 and 10464/07, r.o. 107 e.v.

detentieomstandigheden, in die zin dat het bevel wordt tenuitvoergelegd in een penitentiare inrichting. Een andere plaats kan niet worden aangewezen en de voorzieningen hier zijn op orde.

Vervolgens maakt de aard van de isolatie onderdeel uit van de beoordeling door het EHRM. Hierbij wordt het EHRM gekeken naar het geheel van mogelijkheden die de gedetineerde heeft om informatie uit de samenleving te krijgen (krant, telefoon, televisie) en de contacten die hij concreet kan onderhouden met andere gedetineerden, met gevangenispersoneel, met familie en met rechtsbijstandverleners. Toegang tot een arts en een betekenisvolle communicatie met personeel om het relatieve sociale isolement te verzachten en de mogelijkheid enkele uren per week deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten met andere gedetineerden, zullen in de regel eraan in de weg staan dat het sociale isolement, vanwege het relatieve karakter ervan, een inbreuk op artikel 3 EVRM oplevert. In het geval het bevel tot gevolg zal kunnen hebben dat de gedetineerde tijdelijk vergaand sociaal zal zijn geïsoleerd, zal de gedetineerde verstoken kunnen zijn van contacten met familieleden en andere derden en kan het bevel ook inhouden dat het contact met medegedetineerden tot een minimum is beperkt of geheel achterwege blijft. Voor het contact met aangewezen rechtsbijstandverleners heeft het bevel echter geen gevolgen. Ook de toegang tot medische voorzieningen wordt niet beperkt en het zal mogelijk blijven betekenisvol met gevangenispersoneel te communiceren. Om tijdens deze periode een humane uitvoering te geven aan de detentie van gedetineerden die in deze situatie verkeren, komt een grotere rol toe aan de medewerkers van DJI die hen zoveel mogelijk door middel van gesprekken en een luisterend oor bijstaan. Met dit voorgaande is geen sprake van een volledige afzondering.

Over de duur van de isolatie is in zijn algemeenheid alleen te zeggen dat deze niet oneindig kan zijn.²⁶ Hierbij dient te worden opgemerkt dat in de zaken waarin over de rechtmatigheid van de isolatie of verzwaarde detentieregimes bij het EHRM wordt geklaagd, het in de regel gaat om een jaren- of zelfs decennialang verblijf in een regime van relatieve afzondering, zonder dat dit op zichzelf tot een schending van artikel 3 leidt. De voorgestelde bevelsbevoegdheid kent een duur van twaalf maanden, behoudens verlenging. Zoals hiervoor is aangegeven, is de maximale duur van twaalf maanden mede ingegeven door het doel het doel van de inzet van het bevel, namelijk het verbreken van contacten van de gedetineerde met zijn criminele netwerk. Ervaring leert dat dit doel niet binnen een kort tijdsbestek kan worden gehaald. Daarvoor is nodig dat de contacten met de buitenwereld langdurig worden beperkt. Het wetsvoorstel houdt verder in het bijzonder rekening met de situatie waarin het contact met de buitenwereld tijdelijk nagenoeg uitsluitend bestaat uit contacten met de aangewezen rechtsbijstandverlener. Voor zover het bevel op deze wijze alle andere contacten van de gedetineerde met de buitenwereld beperkt, is het bevel ten hoogste drie maanden van kracht.

Nu het voorgestelde bevel niet leidt tot een absolute sociale isolatie en de duur daarvan bovendien beperkt is, zijn wij van oordeel dat het voorstel voor wat betreft het isolerend gevolg daarvan, de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan.

Verder hebben de leden van de D66-fractie nog enkele vragen over de uitvoerbaarheid van het voorstel, in het bijzonder met betrekking tot bezwaar- en beroepsprocedures. Zij merken op dat bezwaar kan worden voorgelegd aan de minister en beroep bij de Afdeling rechtspraak van de RSJ. Deze leden willen weten hoe wordt geborgd dat de RSJ voldoende capaciteit en juridische expertise heeft voor deze taak. Ook vragen zij of de gestelde termijn van zes weken voor de behandeling van een beroepsprocedure realistisch is.

In antwoord op deze vragen is het van belang allereerst op te merken dat de aanvankelijk voorgestelde termijn van zes weken is komen te vervallen naar aanleiding van de verkregen consultatieadviezen van de RSJ en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). De RSJ en de NVvR hebben in hun adviezen meegegeven dat de termijn van zes weken niet haalbaar zou zijn. Verder heeft de RSJ

²⁶ EHRM 14 juli 2006, Ramirez Sanchez v. Frankrijk (Application no. 59450/00), r.o. 145.

eerder aangegeven de zaken die uit dit wetsvoorstel voortvloeien met de juiste prioriteit en voortvarendheid te behandelen. Om deze reden zullen er extra raadsleden en secretarissen worden aangetrokken om deze beroepszaken op te pakken. Bij het beoordelen van de uitvoerings- en financiële consequenties van dit wetsvoorstel zijn noodzakelijkerwijs aannames gehanteerd over de toepassing in de praktijk. De gevolgen voor de RSJ zijn mede afhankelijk van de mate waarin van het bevel gebruik zal worden gemaakt. De gevolgen voor de praktijk zullen vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden gemonitord. Om deze aannames te toetsen zal conform het kabinetsbeleid (Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 96) een invoeringstoets worden uitgevoerd. Dit zal gebeuren op het vroegst mogelijke moment waarop iets gezegd kan worden over de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk, en in ieder geval binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet. De invoeringstoets is een ex durante toets. Zo nodig kan als gevolg van die invoeringstoets in aanvullende bemensing en middelen worden voorzien. Daarnaast zal er binnen drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tevens een evaluatie (ex post-effectevaluatie) van de wet plaatsvinden.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie naar de proportionaliteit van de beperking in het aantal raadslieden waarmee een gedetineerde in de EBI of op een AIT contact mag hebben. Hoewel het recht op vrije advocaatkeuze in beginsel niet wordt beperkt, willen zij weten of in de praktijk situaties denkbaar zijn waarin deze beperking de voorbereiding van een (straf)zaak belemmert. Zij vragen toe te lichten hoe wordt gewaarborgd dat gedetineerden toegang houden tot gespecialiseerde rechtsbijstand op alle relevante dossiers. Hierop antwoorden wij graag als volgt. De beperking van het aantal advocaten dat een gedetineerde mag bijstaan in de EBI en AIT mag niet de toegang tot noodzakelijke en deskundige rechtsbijstand beperken, zo beantwoorden wij de vraag. Om die reden biedt het wetsvoorstel een regeling voor de aanwijzing van een vervangende of aanvullende rechtsbijstandverlener bij gedetineerden in de EBI of AIT. Indien een gedetineerde meent dat voor zijn zaak specifieke, specialistische rechtsbijstand is vereist, geldt dat de gedetineerde de minister kan verzoeken een vervangende of extra rechtsbijstandverlener toe te kennen. Deze mogelijkheid biedt derhalve de waarborg dat een gedetineerde toegang houdt tot specialistische rechtsbijstand. Tegen een eventuele afwijzende beslissing van de minister staat bezwaar en beroep open.

5. Vragen van de leden van de fractie van de PVV

Personele inzet en training DJI

De leden van de PVV-fractie wijzen op hetgeen de toenmalige minister voor Rechtsbescherming heeft geschreven in 2022: "DJI maar ook andere ketenpartners brengen in beeld welke financiële- en uitvoeringsconsequenties de voorgestelde wijzigingen hebben op het gebied van o.a. informatie-uitwisseling, gebouwen, beveiliging en personeelsbeleid."²⁷ De fractieleden van de PVV informeren of kan worden gespecificeerd welke personele inzet en aanvullende training noodzakelijk worden geacht voor DJI-medewerkers ter uitvoering van de voorgestelde maatregelen, en op welke wijze deze inspanningen structureel worden geborgd in de implementatieplanning.

Hierbij kunnen wij aangeven dat er circa 50 fte wordt ingezet voor de uitbreiding van de AIT-capaciteit, intensievere monitoring, de inzet van het vierogen-principe en de uitvoering van de bevelsbevoegdheid. Bovendien komt er extra scholing. Zo is er bijvoorbeeld geïnvesteerd in scholing voor het herkennen van afwijkend gedrag en het rapporteren en beoordelen van bijzonderheden. Medewerkers op een AIT hebben een aanvullende interne opleiding gekregen en ook BIV-medewerkers zijn extra geschoold.

Waarborgen bij toepassing streng regime op basis van vermoeden

Deze leden verwijzen tevens naar wat de toenmalige minister voor Rechtsbescherming heeft geschreven, te weten dat de c-grond voor plaatsing in de EBI wordt aangepast,

²⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29.911/29.279/24.587, nr. 374, p. 6.

zodat deze niet pas kan worden toegepast bij een concrete aanwijzing voor voortgezet crimineel handelen tijdens detentie, maar reeds op grond van een vermoeden.²⁸ De fractieleden van de PVV willen weten welke waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat gedetineerden op basis van onvoldoende onderbouwde vermoedens onder het strengere EBI-regime worden geplaatst, en hoe het risico op disproportioneel ingrijpen hierbij wordt beperkt.

Graag gaan wij hierop nader in. De wijziging van de c-grond voor plaatsing in de EBI waarnaar wordt verwezen, is op 17 december 2022 in werking getreden.²⁹ De c-grond ziet op een gedetineerde die een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormt omdat hij zich schuldig maakt aan levensbedreigend of anderszins zeer ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Ten aanzien van de zogenaamde c-grond van artikel 6 van de Rspog, zoals dit onderdeel luidde voor inwerkingtreding van de wijziging, heeft de RSJ geoordeeld dat een dergelijke plaatsing slechts mogelijk is indien voortgezet crimineel handelen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Een dergelijke voorwaarde is vanuit veiligheidsoogpunt binnen en buiten de inrichting in relatie tot de verharding van het criminele milieu niet meer te rechtvaardigen. De c-grond is dan ook destijds aangepast in die zin dat de plaatsing niet meer afhankelijk is van de vraag of het levensbedreigend of anderszins zeer ernstig voortgezet crimineel handelen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Ook wanneer er vermoedens bestaan van levensbedreigend of anderszins zeer ernstig voortgezet crimineel handelen dient het mogelijk te zijn om een gedetineerde over te plaatsen naar de EBI. Deze vermoedens dienen nog steeds te zijn gebaseerd op informatie die accuraat, betrouwbaar en concreet is. Zowel het voorgenomen besluit tot plaatsing in de EBI of de AIT als het voorgenomen besluit tot verlenging van het verblijf is maatwerk en wordt voor advies voorgelegd aan een selectieadvies commissie. Ook wordt de gedetineerde gehoord omtrent de voorgenomen plaatsing of omtrent de voorgenomen verlenging. Daarnaast staat tegen de plaatsing en tegen de verlenging daarvan beroep open bij de RSJ.

Optimalisatie informatie-uitwisseling tussen OM, politie en DJI

De toenmalige minister voor Rechtsbescherming beschrijft dat directeurs van penitentiaire inrichtingen maatregelen treffen op basis van GRIP-rapportages die informatie van politie en justitie bevatten.³⁰ Wij bedanken deze leden voor de vraag die de gelegenheid geeft om toe te lichten waarom er aanleiding was de informatie-uitwisseling te optimaliseren en hoe dit vorm krijgt. Hoewel OM, politie en DJI al jarenlang samenwerken is ook geconstateerd dat een meer intensieve samenwerking nodig is, zo beantwoorden wij deze vraag. Met ingang van 2025 is de Detentie Intelligence Unit (DIU) operationeel. In dit samenwerkingsverband werken de drie partners samen om informatieproducten op te leveren die vervolgens kunnen worden gebruikt bij plaatsings- en verlengingsbeslissingen en het treffen van andere maatregelen in de verschillende fasen van detentie. Deze informatieproducten kunnen tevens worden gebruikt voor het opsporen van strafbare feiten.

Monitoring en evaluatie effectiviteit maatregelen

Tot slot concluderen de fractieleden van PVV dat in de brief een passage ontbreekt waarin wordt toegelicht op welke wijze de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen wordt gemonitord of geëvalueerd.³¹ Zij willen weten op welke wijze wordt voorzien in de monitoring en evaluatie van de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen tegen voortgezet crimineel handelen tijdens detentie, en hoe de uitkomsten daarvan worden betrokken bij eventuele bijstelling van beleid of regelgeving.

Graag lichten wij dit toe. Zoals bij veel wetgeving is de uitvoerbaarheid van groot belang voor de uiteindelijke effectiviteit van het voorstel omdat dit nieuwe bevoegdheden betreft zijn noodzakelijkerwijs bij het beoordelen van de uitvoerings-

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 29.911/29.279/24.587, nr. 374, p. 4.

²⁹ Staatscourant 2022, 33928.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29.911/29.279/24.587, nr. 374, p. 3.

³¹ Kamerstukken II 2022/23, 29.911/29.279/24.587, nr. 374.

en financiële consequenties van dit wetsvoorstel aannames gehanteerd over de toepassing in de praktijk. Zoals in de beantwoording van een vraag van de leden van de fractie D66 hierboven is aangegeven zullen deze aannames worden getoetst conform het kabinetsbeleid (Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 96) middels een invoeringstoets. Dit zal gebeuren op het vroegst mogelijke moment waarop iets gezegd kan worden over de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk, en in ieder geval binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet. Daarnaast zal er binnen drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tevens een evaluatie (ex post-effectevaluatie) van deze wet plaatsvinden. Er is bewust gekozen voor een kortere termijn dan de gebruikelijke vijf jaar om op kortere termijn inzicht te krijgen van de werking in de praktijk.

6. Vragen van de leden van de fractie Volt

Vragen over de aard van de maatregelen

De RSJ uitte in de deskundigenbijeenkomst georganiseerd door de Eerste Kamer op 15 april 2025 de zorg dat de voorgestelde beperkende maatregelen te generiek zijn, te veel uitgaan van de aard van het begane strafbare feit in plaats van het gedrag van de individuele gedetineerde, en te weinig ruimte laten voor maatwerk.³² De fractieleden van Volt vragen of de regering op die zorg kan reflecteren. Welke mogelijkheden ziet de regering om deze zorg te mitigeren bij het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt?

Tot deze reflectie zijn wij graag bereid. De maatregelen worden enkel toegepast bij gedetineerden die zijn geplaatst in de EBI of een AIT. De plaatsing is maatwerk. Aan de plaatsing in de EBI of een AIT ligt een bijzonder gevaar ten grondslag dat van deze specifieke gedetineerden uitgaat. Wanneer wordt afgezien van het regimaire karakter van de maatregelen heeft dat direct een veiligheidsrisico tot gevolg. Wij gaan later in deze beantwoording hierop nader in. Naast deze generieke maatregelen die volgen uit de plaatsing op de EBI of AIT, kunnen verdere risico's worden gemitigeerd door het opleggen van een bevel. Het bevel kan zien op verschillende vormen van communicatie, ook vormen die door het plaatsen op de EBI of AIT niet worden beperkt ten opzicht van het reguliere regime. Hierdoor is verder maatwerk voor een individuele gedetineerde mogelijk.

De beoordeling van noodzakelijkheid en proportionaliteit komt terug in de criteria die ten behoeve van de plaatsing zijn opgesteld en in de plaatsingsbeslissing. Uit de plaatsing vloeit immers de beperking voort, waarbij noodzaak en proportionaliteit in het individuele geval wordt beoordeeld. In de plaatsingscriteria van zowel de EBI als de AIT ligt besloten dat van de gedetineerde die hier verblijft een bijzonder gevaar uitgaat voor de samenleving. Dit gevaar bestaat concreet uit kort gezegd een (extreem) verhoogd risico op ontvluchting, op ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie of op de voortzetting van ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter.

Elke twaalf maanden wordt de plaatsing in de EBI of de AIT opnieuw bezien, waarbij er sprake kan zijn van een minder hoog risico. DJI beoordeelt dat op basis van concrete, betrouwbare en actuele informatie. Deze informatie is in ieder geval afkomstig van de inrichting waar de betrokken gedetineerde verblijft, het GRIP en het OM. Wanneer niet wordt voldaan aan de plaatsingscriteria van de EBI of AIT zal het verblijf aldaar niet worden verlengd en vindt afschaling naar een lager beveiligingsniveau plaats. Dat wil zeggen dat een gedetineerde in de EBI, indien wordt voldaan aan de plaatsingscriteria van de AIT, zal worden overgeplaatst naar een AIT en een gedetineerde die verblijft in een AIT zal worden overgeplaatst naar een reguliere afdeling (al dan niet met individuele maatregelen).

De maatregelen zijn noodzakelijk om o.a. een situatie waarin druk op rechtsbijstandverleners kan worden uitgeoefend om als boodschapper voor de gedetineerde te fungeren, zoveel mogelijk te vermijden. Een risico dat dergelijke druk op een rechtsbijstandverlener wordt uitgeoefend, is inherent aan de geconstateerde verhoogde risico's die aan de plaatsing ten grondslag liggen en aan

³² Kamerstukken I 2024/25, 36372, 36.583, C.

de relatieve isolatie die van een plaatsing in deze regimes het gevolg is. Om die reden menen wij dat het treffen van deze toezichthoudende maatregelen noodzakelijk is. Deze maatregelen zijn ook proportioneel nu zij op zichzelf slechts gevolgen hebben voor de kring van personen met wie de gedetineerde contact kan onderhouden. Ook de aard van het contact met de rechtsbijstandverlener wordt met de maatregel van visueel toezicht niet wezenlijk beïnvloed.

De maatregelen zijn ingegeven door een veiligheidsbelang. Wanneer deze maatregelen niet generiek worden toegepast, zal dat ten koste gaan van de effectiviteit van de maatregelen. De generieke maatregelen leveren een bijdrage aan het beperken van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om misbruik te maken van contacten met de buitenwereld. Indien de maatregelen van het locatiegebonden bellen, visueel toezicht en beperking van rechtsbijstandverleners niet van toepassing zijn op alle gedetineerden, ontstaat er een risico op een direct veiligheidslek. Gedetineerden zonder maatregelen zullen mogelijk worden ingezet door gedetineerden met maatregelen. Wij hechten er hierbij aan op te merken dat de toegang van de gedetineerde tot diens advocaat niet wordt belemmerd.

Vragen over het rechtsvermoeden

De leden van de fractie Volt merken op dat bij veroordeling voor bepaalde strafbare feiten - gedurende de gehele detentie - een rechtsvermoeden geldt dat de gedetineerde een gevaar vormt voor de openbare orde of veiligheid, als grond om ook preventief beperkingen op te kunnen leggen. Zij zien graag de noodzaak hiervan nader onderbouwd.

Volgens de memorie van toelichting leidt het hanteren van een rechtsvermoeden niet tot automatismen bij het geven van een bevel.³³ De leden van de fractie Volt willen voorts een toelichting op welke wijze de beslissing over een bevel wordt toegesneden op de persoon van de gedetineerde als er al een rechtsvermoeden is. Aanvullend informeren zij wat de minister aanvullend dient te onderbouwen, naast het rechtsvermoeden.

Daarnaast vragen de leden van de fractie Volt zich af op welke wijze een gedetineerde in de praktijk dit rechtsvermoeden met succes kan weerleggen. Bestaat het risico dat de gedetineerde daarin niet snel zal slagen omdat het moeilijk is om vanuit diens positie negatieve feiten te bewijzen?

Wij veroorloven ons ter beantwoording van deze vragen te verwijzen naar de hiervoor gegeven antwoorden op de vragen van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA in deelparagraaf 2 van deze nota.

De RSJ gaf in de deskundigenbijeenkomst georganiseerd door de Eerste Kamer op 15 april 2025 aan dat het rechtsvermoeden te weinig mogelijkheden zou bieden om het beperkingsregime te verlichten als gedetineerden hun gedrag erg hebben verbeterd. Dat zou de kans verkleinen op succesvolle terugkeer in de maatschappij.³⁴ De fractieleden van Volt vragen de regering hoe dit zich verhoudt tot het resocialisatiebeginsel, dat een belangrijke pijler van de Penitentiaire beginselenwet is.

In de beantwoording van een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA zijn wij hierboven (in paragraaf 2) reeds ingegaan op het rechtsvermoeden en hoe een gedetineerde het vermoeden van gevaarlijkheid zal kunnen weerleggen. Kortheidshalve wordt hier verwezen naar die antwoorden.

In antwoord op de vervolgvraag van de leden van de fractie Volt over het resocialisatiebeginsel merken wij het volgende op. Om te voorkomen dat een gedetineerde na het uitzitten van zijn straf rechtstreeks vanuit de EBI in de maatschappij terugkeert, wordt aan het belang van re-integratie in het laatste deel van de detentieperiode bovendien steeds meer gewicht toegekend. Concreet betekent dit dat een gedetineerde die verblijft in de EBI bij een strafrestand van 18 maanden wordt overgeplaatst naar een AIT, tenzij:

- er sprake is van een uitlevering of dreigende uitlevering,

³³ Kamerstukken II 2022-2023, 36 372, nr. 3, p.8.

³⁴ Kamerstukken I 2024/25, 36.372, 36.583, C.

- er nog immer sprake is van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico bij ontvluchting, voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD) of ongeoorloofd contact,
- de gedetineerde in de voorafgaande periode van een jaar ontvlucht is, een ontvluchttingspoging heeft gedaan, zich schuldig heeft gemaakt aan VCHD of op andere wijze de orde en veiligheid in de inrichting ernstig in gevaar heeft gebracht, of
- er nog steeds valide informatie aanwezig is omtrent een reëel vluchtgevaar van de gedetineerde of VCHD. Voor gedetineerden die in een AIT verblijven, geldt dat zij worden overgeplaatst naar een reguliere afdeling bij een strafrestant van 6 maanden, tenzij sprake is van de hiervoor aangehaalde criteria. In die reguliere afdeling kunnen vervolgens de re-integratieactiviteiten, die ook worden aangeboden op een AIT, worden uitgebreid, waarna de gedetineerde uiteindelijk, na afdoende eigen inspanning voor re-integratie, kan terugkeren in de samenleving. Daarbij blijft te allen tijde oog voor veiligheidsrisico's.

Vragen over de uitoefening van de bevelsbevoegdheid

De fractieleden van Volt wijzen erop dat in de memorie van toelichting de regering onderkent dat, als eenmaal een bevel wordt toegepast ten aanzien van een gedetineerde, er “beperkt tot geen ruimte bestaat” om ook een resocialisatiedoelstelling te verwezenlijken.³⁵ Hoe borgt de regering hier een zo proportioneel mogelijke toepassing van (zowel wanneer er een rechtsvermoeden geldt als wanneer dat niet geldt)? In antwoord op deze vraag willen wij benadrukken dat de inzet van de bevelsbevoegdheid een vorm van maatwerk is. Allereerst de beslissing om te komen tot het inzetten van de bevelsbevoegdheid, waartegen bezwaar en beroep open staat. Vervolgens wordt er maatwerk geleverd bij in te zetten maatregelen uit de bevelsbevoegdheid zoals opgesomd in voorgesteld artikel 40d. Ook hier veroorloven wij ons te verwijzen naar de beantwoording hierboven op een vergelijkbare vraag van de fractie GroenLinks-PvdA.

Tot slot vragen de fractieleden van Volt hoe wordt geborgd dat de minister bij het uitoefenen van de bevoegdheden de dynamiek tussen de directeur en de gedetineerde zo min mogelijk verstoort. Het onderhavige wetsvoorstel is bedoeld voor een groep personen waarvan een zodanig ernstige dreiging voor de buitenwereld uitgaat dat deze het handelingsperspectief van de directeurs overstijgt. Daarbij is het relevant om te benadrukken dat het wetsvoorstel er mede op ziet om de veiligheidsrisico's voor de directeur te mitigeren.

Er zijn namelijk sterke aanwijzingen dat er vanuit gedetineerden of hun criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde uitgaat op een manier die de verantwoordelijkheid en het handelingsperspectief van de directeur overstijgen. Voorbeelden hiervan zijn bedreigingen aan het adres van (politieke) ambtsdragers. Ook moorden op een advocaat, journalist en de broer van een kroongetuige, collectief aangemerkt als aanvallen op onze democratische rechtstaat, zijn voorbeelden van situaties waarin de openbare orde als bedoeld in dit wetsvoorstel in het geding is. De dreiging richt zich daarnaast tegen het personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Ook dit beschouwen wij als ernstige, potentieel levensbedreigende activiteiten.

Aanwijzingen voor ernstig intimiderende en levensbedreigende activiteiten kunnen afkomstig zijn van de organisaties in de strafrechtsketen, zoals de politie en het openbaar ministerie, maar ook vanuit het werk van de binnenlandse of buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dergelijke aanwijzingen zullen niet altijd de directeur (kunnen) bereiken. Niet altijd zal er bij deze aanwijzingen al voldoende grond zijn voor strafrechtelijk optreden door politie en openbaar ministerie, terwijl ingrijpen noodzakelijk is. Deze omstandigheden vormen aanleiding om niet met name te leunen op de mogelijkheden die de directeur op de grond van de bestaande regelgeving heeft.

De directeur blijft verantwoordelijk voor de handhaving van orde en veiligheid binnen de inrichting. De bevelsbevoegdheid voor de minister is onderbouwd vanuit een verantwoordelijkheid voor de handhaving van orde en veiligheid buiten de inrichting.

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36.772, nr. 3, p. 25.

Het wetsvoorstel beoogt dan ook geen wijziging door te voeren in de verhouding tussen de minister en de directeur van de inrichting. De directeur behoudt dus zijn eigen bevoegdheden om maatregelen te nemen, naast die van de minister. De directeur beschikt echter niet altijd over alle relevante informatie. Daarnaast is de directeur, vanwege de zichtbaarheid voor de doelgroep, kwetsbaarder.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

T.H.D. Struycken