
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

E¹ **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID²**
Vastgesteld 3 juni 2025

De wetsvoorstellen hebben de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**, de leden van de fracties van het **CDA** en **JA21 gezamenlijk**, en de leden van de fracties van **D66**, **PVV** en **Volt** hebben met belangstelling kennisgenomen van de wetsvoorstellen 36.372 en 36.583, die nauw met elkaar samenhangen. Het voorstel tot *Wijzigingswet Aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie* (36.583) beoogt wijzigingen aan te brengen in het eerder ingediende voorstel *Aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie* (36.372). Naar aanleiding van deze wetsvoorstellen hebben deze leden een aantal vragen aan de regering.

Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie **GroenLinks-PvdA** merken op dat de Nederlandse Orde van Advocaten over het beperken van het recht op vrije advocaatkeuze het volgende 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.”*³ Kan de regering aangeven of zij deze lezing van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) deelt?

Indien dit het geval is, merken deze leden op dat de minister stelt dat de beperking tot twee advocaten niet is ingegeven door het belang van de rechtspleging.⁴ Wel zou deze beperking desondanks de toets aan artikel 6, lid 3, onderdeel c van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: 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, lid 3, onderdeel c van het EVRM.⁵

Erkent de regering dat er desondanks toch sprake kan zijn van een beperking in de zin van artikel 6, lid 3, onderdeel c van het EVRM indien een gedetineerde op enig moment

¹ De letter E heeft alleen betrekking op 36 372.

² 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)

³ ‘Consultatie wetsvoorstel in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie’, NoVA, 3 januari 2023, geraadpleegd op www.internetconsultatie.nl.

⁴ *Kamerstukken II* 2023/24, 36.372, nr. 3, p. 20.

⁵ Ibidem.

behoefte heeft aan een derde advocaat, maar daarin wordt belemmerd door het voorgestelde artikel 40a van de Penitentiaire beginselenwet?

Indien de regering dat erkent, deelt zij dan de opvatting dat in een dergelijk geval moet worden aangetoond dat de beperking in het belang is van de rechtspleging?

Kan de regering in dat licht uiteenzetten in hoeverre het recht op vrije advocaatkeuze op deze wijze mag worden beperkt?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het advies van de politie dat met deze maatregel de bedreiging van advocaten niet kan worden voorkomen.

Kan de regering op dit standpunt reflecteren?

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen de regering of het klopt dat een gedetineerde op grond van artikel 6, lid 1, onderdeel d van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna: Rspog) op basis van de ernst van de verdenking of het misdrijf waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, structureel onder de reikwijdte van de zogenoemde d-grond valt. Ook wanneer de gedetineerde heeft besloten om de banden met het criminele milieu te verbreken, te stoppen met voortgezet crimineel handelen vanuit detentie en geen vluchtpogingen te ondernemen.

Indien dat het geval is, kan de regering dan concreet uiteenzetten of en op welke wijze een gedetineerde die onder de d-grond valt, kan aantonen dat plaatsing in de Extra Beveiligde Inrichting (hierna: EBI) of Afdeling Intensief Toezicht (hierna: AIT) niet langer gerechtvaardigd is, ondanks de oorspronkelijke verdenking of misdrijf waarvoor de gedetineerde is veroordeeld?

Acht de regering in dat licht de beperkingen die voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel in overeenstemming met de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit?

Uit 'de wijziging Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten' blijkt dat de veertien penitentiaire inrichtingen (hierna PI's) 'de aangewezen plaatsen' zijn in de zin van artikel 39 lid 6 Penitentiaire beginselenwet (hierna: 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 lid 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) om kinderen op regelmatige basis in staat te stellen rechtstreeks contact te onderhouden met beide ouders, vragen de leden van GroenLinks-PvdA aan de regering: waarom is van de mogelijkheid afgezien om het telefonisch contact vanuit een politiebureau te laten plaatsvinden?

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 lid 5 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 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) heeft gewezen op het feit dat er landen zijn van waaruit het niet mogelijk is om aan deze documentatie-eisen te voldoen.⁶

⁶ 'Advies wijziging Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, wijziging

Klopt het 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?

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 lid 4 juncto artikel 40c lid 4 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. De RSJ heeft aangegeven dat het in de praktijk vrijwel onmogelijk zal zijn om op korte termijn een formele bevestiging van deze bijzondere omstandigheden te verkrijgen.⁷

Om recht te doen aan het penitenciaire 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?

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 instelling voortzetten.

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?

Kan de regering voorts nogmaals toelichten hoe wordt voorkomen dat de maatregelen niet langer van kracht zullen zijn als de omstandigheden wijzigen?

Op welke wijze wordt periodiek vastgesteld of de bewuste gedetineerde nog altijd een gevaar vormt?

Welke ruimte heeft de rechter voor een afweging op het niveau van het individu in zowel eerste aanleg als hoger beroep?

Hoe worden proportionaliteit, subsidiariteit en persoonlijke omstandigheden meegenomen in de afweging door de rechter? Hoe worden deze elementen gewogen door de minister?

Waarom is de mogelijkheid van maatwerk weggehaald bij de directeur van de instelling? De fractieleden van GroenLinks-PvdA stellen dat juist deze functionaris verantwoordelijk is voor de veiligheid binnen zijn/haar instelling en goed op de hoogte is van de onder zijn/haar verantwoordelijkheid vallende gedetineerde.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben niet kunnen teruglezen dat er een uitvoeringstoets is gedaan. Ten slotte vragen zij de regering of dit klopt en of zij bereid is deze alsnog uit te voeren. De Nationale Orde van Advocaten veronderstelt in haar advies dat de gevolgen aanzienlijk zullen zijn ten aanzien van extra procedures en extra rechtsbijstand.⁸

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

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

⁷ Ibidem.

⁸ 'Consultatie wetsvoorstel in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie', NoVA, 3 januari 2023, geraadpleegd op www.internetconsultatie.nl.

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.

Hoe zorgt de regering ervoor 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 penitentiaire inrichting?

Ten slotte vragen de fractieleden van het CDA en JA21 of niet te snel en te gemakkelijk kan worden besloten dat gedetineerden onder het buitengewoon strenge regiem vallen?

Vragen van de leden van de fractie van D66

Met dit wetsvoorstel wordt de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid gegeven om een bevel te geven dat het contact tussen een gedetineerde en de buitenwereld gedurende langere tijd kan beperken. Dit is bedoeld om georganiseerde (drugs)criminaliteit binnen de AIT en de EBI tegen te gaan. Tevens wordt 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.⁹ Deze amendementen waren in strijd met de Grondwet, het EVRM en het Europees recht. Niettemin hebben de fractieleden van D66 nog enkele vragen bij het wetsvoorstel en de reikwijdte van de bevoegdheden die het toekent.

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.¹⁰ 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.

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. Deze leden vragen waarom is gekozen voor het openhouden van de mogelijkheid om het bevel ook te laten gelden voor gedetineerden buiten de EBI, met name op een AIT. Zoals ook de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) opmerkt, bestaan er geen wettelijke criteria voor plaatsing op een AIT. Daarom vragen de leden van de D66-fractie 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 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.¹¹ Deze leden vragen de regering of het, gelet op het

⁹ 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.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36.372, nr. 3, p. 4, 26, 31 en 34; Kamerstukken II 2023/24, /36.583, nr. 3.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36.372, nr. 3, p. 28.

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.

De leden van D66-fractie constateren daarnaast dat het ministeriële bevel voor maximaal twaalf maanden kan worden opgelegd, waarbij de mogelijkheid bestaat deze termijn onbeperkt opnieuw te verlengen. Ook kan gedurende maximaal drie maanden een vergaand isolement worden opgelegd, waarbij alleen contact met geprivilegieerde personen is toegestaan.¹² Deze leden vragen de regering of een dergelijke situatie in de praktijk kan leiden tot absolute sociale isolatie en hoe dit zich verhoudt tot internationale mensenrechtenverdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

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.

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 de regering toe te lichten hoe wordt gewaarborgd dat gedetineerden toegang houden tot gespecialiseerde rechtsbijstand op alle relevante dossiers.

Vragen van de leden van de fractie van de PVV

Personele inzet en training DJI

De minister voor Rechtsbescherming schrijft in 2022 dat "*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.*"¹³

De fractieleden van de PVV vragen of de regering kan specificeren 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.

Waarborgen bij toepassing streng regime op basis van vermoeden

De minister voor Rechtsbescherming schrijft tevens dat de C-grond voor plaatsing in de EBI wordt aangepast, zodat deze niet pas kan worden toegepast bij een concrete aanwijzing voor voortgezet crimineel handelen tijdens detentie, maar reeds op grond van een vermoeden.¹⁴

Welke waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat gedetineerden op basis van onvoldoende onderbouwde vermoedens onder het strengere EBI-regime worden geplaatst, en hoe wordt het risico op disproportioneel ingrijpen hierbij beperkt?

Optimalisatie informatie-uitwisseling tussen OM, politie en DJI

De minister voor Rechtsbescherming beschrijft dat directeuren van penitentiaire inrichtingen maatregelen treffen op basis van GRIP-rapportages die informatie van politie en justitie bevatten.¹⁵

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36.372, nr. 3, p. 24.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 29.911/29.279/24.587, nr. 374, p. 6.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29.911/29.279/24.587, nr. 374, p. 4.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29.911/29.279/24.587, nr. 374, p. 3.

Op welke wijze wordt de informatie-uitwisseling tussen het OM, de politie en DJI verder geoptimaliseerd, zodat signalen van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie tijdig en volledig beschikbaar zijn voor besluitvorming over maatregelen?

Monitoring en evaluatie effectiviteit maatregelen

Ten slotte, 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.¹⁶

Op welke wijze voorziet de regering in de monitoring en evaluatie van de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen tegen voortgezet crimineel handelen tijdens detentie, en hoe worden de uitkomsten daarvan betrokken bij eventuele bijstelling van beleid of regelgeving?

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.¹⁷ 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?

Vragen over het rechtsvermoeden

Bij veroordeling voor bepaalde strafbare feiten geldt – gedurende de gehele detentie – een rechtsvermoeden dat de gedetineerde een gevaar vormt voor de openbare orde of veiligheid, als grond om ook preventief beperkingen op te kunnen leggen. Kan de regering de noodzaak hiervan nader onderbouwen?

Volgens de memorie van toelichting leidt het hanteren van een rechtsvermoeden niet tot automatismen bij het geven van een bevel.¹⁸ Kan de regering toelichten op welke wijze de beslissing over een bevel wordt toegesneden op de persoon van de gedetineerde als er al een rechtsvermoeden is? Wat moet de minister aanvullend onderbouwen, naast het rechtsvermoeden?

Op welke wijze kan een gedetineerde in de praktijk dit rechtsvermoeden met succes weerleggen? Bestaat het risico dat de gedetineerde daarin niet snel zal slagen omdat het moeilijk is om vanuit diens positie negatieve feiten te bewijzen?

De RSJ gaf in de deskundigenbijeenkomst georganiseerd door de Eerste Kamer op 15 april 2025 tevens aan dat het rechtsvermoeden te weinig mogelijkheden biedt om het beperkingsregime te verlichten als gedetineerden hun gedrag erg hebben verbeterd. Dat vermindert de kans op succesvolle terugkeer in de maatschappij.¹⁹ De fractieleden van **Volt** vragen de regering hoe dit zich verhoudt tot het resocialisatiebeginsel dat een belangrijke pijler van de Penitentiaire beginselenwet is.

Vragen over de uitoefening van de bevelsbevoegdheid

De regering onderkent in de memorie van toelichting dat, als eenmaal een bevel wordt toegepast ten aanzien van een gedetineerde, er “*beperkt tot geen ruimte bestaat*” om ook een resocialisatiedoelstelling te verwezenlijken.²⁰ Hoe borgt de regering hier een zo proportioneel mogelijke toepassing van (zowel wanneer er een rechtsvermoeden geldt als wanneer dat niet geldt)?

¹⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 29.911/29.279/24.587, nr. 374.

¹⁷ *Kamerstukken I 2024/25*, 36.372, 36.583, C.

¹⁸ *Kamerstukken II 2023/24*, 36.772, nr. 3, p. 8.

¹⁹ *Kamerstukken I 2024/25*, 36.372, 36.583, C.

²⁰ *Kamerstukken II 2023/24*, 36.772, nr. 3, p. 25.

Ten slotte, vragen de fractieleden van Volt hoe wordt geborgd dat de minister bij het uitoefenen van de bevoegdheden de dynamiek tussen de PI-directeur en de gedetineerde zo min mogelijk verstoort.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen de **nota naar aanleiding van het verslag** graag **uiterlijk dinsdag 1 juli 2025**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Dittrich

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Graag