

Kenmerk	W16.25.00150/II
Datum aanhangig	27 juni 2025
Datum vastgesteld	23 juli 2025
Datum advies	23 juli 2025
Datum publicatie	28 juli 2025
Vindplaats	Staatscourant 2025, nr. 30249

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 27 juni 2025, no.2025001406, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit politiegegevens in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit worden de Penitentiaire maatregel (Pm) en het Besluit politiegegevens gewijzigd. Deze wijzigingen houden verband met een wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Daarbij worden aanvullende maatregelen getroffen om de georganiseerde criminaliteit tijdens detentie te bestrijden.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de toelichting weinig informatie bevat over de uitvoeringsconsequenties van het ontwerpbesluit. Het is echter wenselijk dat de toelichting vermeldt wat de verwachte uitvoeringsconsequenties zijn van de verschillende onderdelen van het ontwerpbesluit. Daarbij kan tot uitdrukking worden gebracht hoe de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit is betrokken. Verder stelt de Afdeling een verduidelijkende vraag over het werken in koppels.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

Om voortgezet crimineel handelen in detentie tegen te gaan, zijn op 8 juli 2025 twee wetsvoorstellen aangenomen om de Pbw te wijzigen. (zie noot 1) Enkele maatregelen die daarin worden getroffen, worden in het onderhavige ontwerpbesluit verder uitgewerkt. Deze maatregelen zullen gaan gelden voor gedetineerden die verblijven op een Afdeling Intensief Toezicht (AIT) of in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI). Het ontwerpbesluit omvat voorschriften voor het contact tussen rechtsbijstandverlener en de gedetineerde, voor de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners per gedetineerde tot twee personen en voor het werken in koppels op de EBI en de AIT. Daarnaast voorziet het ontwerpbesluit in een

aanvullende grondslag voor gegevensverwerking in het Besluit politiegegevens.

2. Uitvoerbaarheid

De toelichting op het ontwerpbesluit bevat weinig informatie over de uitvoeringsconsequenties van het besluit. Op dit punt wordt voornamelijk verwezen naar de toelichting op de wijziging van de Pbw. In dat traject zijn de uitvoeringsconsequenties in kaart gebracht, ook voor de nadere regelgeving. (zie noot 2)

De toelichting bij de wijziging van de Pbw geeft een totaaloverzicht van de verwachte uitvoeringsconsequenties, maar niet per maatregel.

Als gevolg hiervan biedt noch de toelichting bij de wijziging van de Pbw, noch de toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit inzicht in de gevolgen van de specifieke onderdelen die in dit ontwerpbesluit zijn opgenomen. Daarnaast heeft DJI geen uitvoeringstoets uitgevoerd of een consultatiereactie uitgebracht bij het ontwerpbesluit of bij de wijziging van de Pbw. Het is daardoor onduidelijk hoe deze uitvoeringsinstantie de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel inschat.

In een recent advies van de Algemene Rekenkamer wordt opgemerkt dat op het terrein van Justitie en Veiligheid veel minder vaak uitvoeringstoetsen worden gedaan dan bij andere ministeries. De Algemene Rekenkamer adviseert om bij wet- en regelgeving met substantiële gevolgen voor uitvoeringsorganisaties deze organisaties altijd om een uitvoeringstoets te vragen omdat dit zicht geeft op de uitvoerbaarheid en benodigde personele capaciteit. (zie noot 3) Dit advies is in het bijzonder van belang voor trajecten waarbij DJI betrokken is, omdat deze organisatie momenteel grote capaciteitsproblemen heeft.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het ontwerpbesluit tot uitdrukking te brengen hoe DJI bij de totstandkoming hiervan is betrokken. Daarnaast adviseert zij te vermelden wat de verwachte uitvoeringsconsequenties zijn van de verschillende onderdelen van het ontwerpbesluit.

3. Werken in koppels

Op de AIT en in de EBI geldt het vier-ogenprincipe: contacten met gedetineerden vinden enkel in koppels plaats om te voorkomen dat een gedetineerde iemand onder druk zet. In het ontwerpbesluit wordt vastgelegd dat artsen, geestelijk verzorgers en geprivilegieerde personen enkel met twee personen contact mogen hebben met de gedetineerden. (zie noot 4) Uit de toelichting blijkt dat het uitgangspunt is dat deze twee personen een vergelijkbare achtergrond hebben, dus bijvoorbeeld twee medische professionals, twee geestelijke verzorgers of twee reclasseringsmedewerkers.

In de praktijk vinden dergelijke contacten nu vaak plaats in het bijzijn van een medewerker van de inrichting als de gedetineerde hiertegen geen bezwaar heeft. Hierdoor wordt het vier-ogenprincipe gehanteerd, zonder dat een tweede persoon moet afreizen naar de penitentiaire inrichting. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de situatie waarin de maandcommissaris kort wil navragen of een gedetineerde een ingesteld beklag wil handhaven, of de situatie waarin een arts een wond moet hechten. Als een medewerker van de inrichting in zo'n geval toezicht houdt en de gedetineerde daartegen geen bezwaar heeft, lijkt het niet doelmatig dat een tweede maandcommissaris of arts wordt opgeroepen. De toelichting roept de vraag op of een dergelijke werkwijze, waarbij het vier-ogenprincipe is gewaarborgd, mogelijk blijft.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het

ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 29 augustus

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van enkele opmerkingen ten aanzien van de toelichting op het ontwerp. De Afdeling adviseert in de toelichting op de opmerkingen in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen. Zoals in het hiernavolgende nog aan de orde komt, is de nota van toelichting overeenkomstig het advies aangevuld.

2. Uitvoerbaarheid

Graag wil ik benadrukken dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bij de totstandkoming van dit besluit evenals bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw nauw betrokken is, zowel bij de inhoud van de maatregelen en de vormgeving daarvan alsmede de toelichting daarop. In de toelichting op het besluit heb ik dit met het oog op het advies van de Afdeling opgenomen, teneinde ook het belang aan te geven van de samenwerking tussen wetgeving, beleid en uitvoering.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de nota van toelichting daarnaast aangevuld met de verwachte uitvoeringsconsequenties voor DJI van het werken in koppels, het visueel toezicht op de gesprekken tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverlener en de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners per gedetineerde tot twee.

3. Werken in koppels

In de praktijk wordt in de EBI reeds gewerkt in koppels. De onderhavige wijzigingen hebben dan ook met name uitwerking in de AIT. Het uitgangspunt is het werken in koppels vanuit veiligheidsoverwegingen. Na inwerkingtreding van onderhavige wijziging van de Penitentiaire maatregel zal een geneeskundige behandeling van een EBI- of AIT-gedeteneerde worden verricht door twee artsen, waarvan ten minste één arts is verbonden aan de inrichting of door een aan de inrichting verbonden arts en een verpleegkundige (vierogenprincipe). Daarbij geldt dat geen medewerker van de penitentiaire inrichting bij het gesprek tussen een gedetineerde en arts aanwezig is in verband met het medisch beroepsgeheim, tenzij dit uit veiligheidsoverwegingen noodzakelijk is.

Ook wat betreft geestelijke verzorging van een EBI- of AIT-gedeteneerde zal deze worden verleend door twee geestelijk verzorgers gelijktijdig. Deze geestelijk verzorgers zijn in beginsel van dezelfde godsdienst of levensovertuiging. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 28 het lidwoord 'de' te vervangen door 'een', nu gebleken is dat de geestelijken vanuit veiligheidsoverwegingen rouleren tussen de inrichtingen.

Ik onderschrijf de praktische werkwijze zoals beschreven door de Afdeling voor bijvoorbeeld reclasseringsmedewerkers en maandcommissarissen, en andere personen en instanties zoals genoemd in artikel 37, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet. Voor hen geldt eveneens dat zij ten minste zullen werken in koppels. Mocht het niet lukken om met ten minste twee personen te komen, dan kan bij een bezoek door deze personen en instanties het vierogenprincipe ook zo worden ingevuld dat de tweede persoon een medewerker van

de penitentiaire inrichting is die toezicht houdt op het gesprek, mits met toestemming van de gedetineerde. Indien de gedetineerde hiervoor geen toestemming geeft, dan zal de betreffende persoon zelf alsnog moeten zorgen voor een tweede persoon uit diens instantie om zo te voldoen aan het vierogenprincipe. De toelichting is op dit punt aangevuld. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de inwerkingtredingsbepaling aan te passen zodat het besluit gelijk in werking treedt met de wetgeving waarbij het besluit nadere regels stelt.

Ik bied U hierbij het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Justitie en Veiligheid

Voetnoten

(1) Kamerstukken I 2024/25, 36372, A.

(2) Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Administratieve lasten en financiële gevolgen. Zie ook het Advies van de Afdeling bij dit wetsvoorstel, Kamerstukken II 2022/23, 36372, nr. 4, p. 22 en 23.

(3) Algemene rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI), Rapport bij het jaarverslag 2024, p. 47-54

(4) Artikel I, onderdelen A, D en E, van het ontwerpbesluit.