



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Aan de demissionair minister voor Rechtsbescherming
De heer F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	31 oktober 2023	Uw kenmerk	████████
E-mail	████████	Ons kenmerk	████████
Onderwerp	Advies conceptbesluit wijziging Penitentiaire maatregel en Besluit politiegegevens		

Geachte heer Weerwind,

Op 28 augustus 2023 heeft de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) het verzoek ontvangen om een advies uit te brengen over het conceptbesluit tot wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit politiegegevens. Met dit advies voldoet de RSJ aan uw verzoek.

Hierna komen achtereenvolgens aan de orde: 1) de aanleiding voor de wijzigingen, 2) het toepassingsbereik van de maatregelen in de extra beveiligde inrichting (EBI) en op een afdeling voor intensief toezicht (AIT), 3) de toevoeging van een extra rechtsbijstandverlener voor gedetineerden in de EBI en op een AIT, 4) het visueel toezicht op en de onderbreking van het gesprek tussen gedetineerde en rechtsbijstandverlener, 5) het vier ogen-principe bij medische hulpverleners en geestelijk verzorgers en 6) aanbevelingen.

1. Aanleiding voor de wijzigingen

Het conceptbesluit tot wijziging van de Penitentiaire maatregel (Pm) en het Besluit politiegegevens is een uitwerking van enkele maatregelen die in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) worden vastgelegd ter bestrijding van de voortzetting van ernstige georganiseerde criminaliteit vanuit detentie.¹ Deze maatregelen betreffen de contacten van gedetineerden met de buitenwereld in de EBI en op een AIT. Het gaat onder andere

¹ *Kamerstukken II 2022/23, 36372, nrs. 1-2, Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. De RSJ heeft op 6 januari 2023 een advies uitgebracht over de concept wijziging van de Pbw.*

over visueel toezicht op het contact van een gedetineerde met een rechtsbijstandverlener, de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners waarmee vertrouwelijk contact mag plaatsvinden per gedetineerde tot in beginsel twee en het werken in koppels door medische hulpverleners en geestelijk verzorgers.

Het wetsvoorstel is op 3 juni 2023 ingediend bij de Tweede Kamer en moet nog worden behandeld. De RSJ signaleert dat het conceptbesluit al wordt voorgelegd terwijl de Tweede Kamer nog amendementen en moties kan indienen die kunnen leiden tot wijziging van het wetsvoorstel. Hoewel de RSJ begrijpt dat de minister voortvarend te werk wil gaan bij de invoering van deze regelgeving, komt het moment van consultatie hierdoor eigenlijk te vroeg.

De RSJ heeft er – in lijn met eerdere adviezen over beveiliging in detentie - begrip voor dat extra maatregelen noodzakelijk zijn om voortzetting van ernstige vormen van criminaliteit vanuit detentie tegen te gaan. Wel plaatst de RSJ enkele kanttekeningen bij de uitvoering van deze maatregelen.

2. Toepassingsbereik van de maatregelen in de EBI en op een AIT

De maatregelen in de voorgestelde wijziging van de Pm zijn generieke maatregelen, dat wil zeggen dat ze van toepassing zijn op alle gedetineerden die in de EBI of op een AIT zijn geplaatst. Daarmee betreft het een potentieel grote groep gedetineerden. Uit informatie van DJI en wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het gaat om 24 gedetineerden in de EBI en 90 gedetineerden op een AIT.² In 2030 wordt een tweede EBI gerealiseerd; het is nog niet duidelijk hoeveel plaatsen erbij komen.

In eerdere adviezen heeft de RSJ gewezen op het belang van differentiatie en maatwerk tussen en binnen zware beveiligingsregimes zoals de regimes van de EBI en de AIT.³ Als noodzakelijke beveiligingsmaatregelen toenemen kunnen belangrijke beginselen in het penitentiair recht onder druk komen te staan: het beginsel van minimale beperkingen bij vrijheidsbeneming, het resocialisatiebeginsel en het uitgangspunt van humane bejegening van gedetineerden. Die beginselen zijn vastgelegd in nationale en internationale regelgeving.⁴

² Momenteel zijn achttien van de 24 plaatsen in de EBI bezet, S. Struijk e.a., *Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime*, Den Haag: WODC 2023, p. 108. Het aantal AIT's wordt uitgebreid van vier (PI Leeuwarden, PI Krimpen aan den IJssel, PI Alpen aan den Rijn en PI Arnhem) naar zes (PI Sittard in 2023 en PI Lelystad in 2028). Op een AIT zitten tien à vijftien gedetineerden, [Afdeling Intensief Toezicht \(AIT\) | Justitiabelen | dji.nl](#). AIT's: groeiende behoefte aan regime tussen 'regulier' en EBI, Weblogbericht Ministerie van Justitie en Veiligheid, 6 juni 2023.

³ RSJ, *Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, Den Haag: RSJ 2023, p. 3-4. RSJ, *Toenemende beveiliging in breder perspectief: advies over beveiliging van gedetineerden in zware beveiligingsregimes*, Den Haag: RSJ 2023, p. 13-17.

⁴ Artikel 15, vierde lid Gw (beperkingen in vrijheidsbeneming). Artikel 2, tweede en derde lid Pbw (respectievelijk resocialisatie en minimale beperkingen). Artikelen 1, 3 en 6 van de Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules July 2020 (European Prison Rules 2020).



De RSJ is geen voorstander van toepassing van de voorgestelde beperkende maatregelen voor gedetineerden in de regimes van zowel de EBI als de AIT. De RSJ meent dat grote verschillen kunnen bestaan in het gevaar dat uitgaat van gedetineerden die in de EBI en op een AIT verblijven. Gedetineerden die in de EBI verblijven zijn duidelijk van een ander kaliber dan gedetineerden die op een AIT verblijven. Daarbij komt dat de criteria voor plaatsing van gedetineerden op een AIT (nog) niet formeel zijn vastgelegd. De RSJ acht het van belang dat er verschillen blijven bestaan in de regimes van de EBI en de AIT zodat het afschalen van beperkende maatregelen door plaatsing in een lichter regime en het opschalen van beperkende maatregelen door plaatsing in een zwaarder regime mogelijk blijven. Omdat het uitgangspunt is dat de gedetineerde op enig moment weer terugkeert in de samenleving is het ook van belang dat de voorbereiding op de terugkeer (resocialisatie) geleidelijk en stapsgewijs kan plaatsvinden. Een verantwoorde terugkeer van de gedetineerde in de samenleving vereist een geleidelijke overgang van een zwaarder naar een minder beveiligd regime.

De RSJ heeft eerder geadviseerd de toepassing van beperkende maatregelen in het contact met raadslieden alleen mogelijk te maken in de EBI en alleen voor gedetineerden die op de c- en d-grond van artikel 6 Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) in de EBI zijn geplaatst.⁵ Ook de toepassing van het vier ogen-principe voor geestelijk verzorgers en medische hulpverleners zou volgens de RSJ beperkt moeten worden tot gedetineerden die op de c- en d-grond in de EBI zijn geplaatst. Deze vergaande maatregelen worden slechts gerechtvaardigd door het gevaar dat van de gedetineerden op de c- en d-grond uitgaat. Bij de a- en b-grond is van dergelijk gevaar geen sprake en dus is de vergaande inbreuk niet te rechtvaardigen.

De RSJ begrijpt dat het voor de beheersing van de orde en veiligheid effectiever en efficiënter is om beperkende maatregelen voor alle gedetineerden in de EBI en op een AIT op grond van plaatsingscriteria toe te passen, maar dit doet afbreuk aan de positie en bejegening van de betreffende gedetineerden. Maatwerk voor elke gedetineerde moet het uitgangspunt zijn. Maatregelen die niet voldoende aansluiten bij het individuele risico dat van de gedetineerde uitgaat, kunnen leiden tot overbeveiliging. Het is volgens de RSJ wenselijk om extra beveiligingsmaatregelen af te stemmen op het gedrag en de risico's van de individuele gedetineerde. Dat is ook gewenst in het kader van een humane bejegening en het voorkomen van detentieschade bij de gedetineerde.

3. Toevoeging van een extra rechtsbijstandverlener voor gedetineerden in de EBI en op een AIT

In het voorstel tot wijziging van de Pbw in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit is geregeld dat de gedetineerde die verblijft in de EBI of op een AIT toegang heeft tot hoogstens twee rechtsbijstandverleners. De gedetineerde kan daarnaast een verzoekschrift indienen voor aanwijzing van een extra advocaat, als

⁵ RSJ, *Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, Den Haag: RSJ 2023, p. 8. Gedetineerden kunnen volgens artikel 6 Rspog op vier gronden in de EBI worden geplaatst. Bij de c- en d-plaatsingsgrond wordt de relatie gelegd met respectievelijk ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie en deelneming aan een criminele organisatie.



bijzondere omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Hierbij kan gedacht worden aan bijstand van een advocaat in een civiele zaak. In artikel 31 wijziging Pm wordt geregeld dat de minister zo spoedig mogelijk maar in elk geval binnen een maand beslist over het verzoekschrift. De RSJ acht het denkbaar dat zich bijzondere situaties kunnen voordoen waarbij een termijn van een maand te lang is en stelt voor toe te voegen dat de minister in spoedeisende situaties binnen een week op het verzoekschrift beslist.

4. Visueel toezicht op en onderbreking van het gesprek tussen gedetineerde en rechtsbijstandverlener

De RSJ is van mening dat de voorgestelde regeling van de onderbreking van het gesprek tussen gedetineerde en rechtsbijstandverlener op grond van visueel toezicht niet voldoende concreet is uitgewerkt.⁶ Het is niet duidelijk hoe de procedure in de praktijk loopt. Is het onderbreken van het gesprek een feitelijke handeling of een besluit? Gaat het bij 'onderbreken' om opschorten of beëindigen van het gesprek? Welke rol hebben de penitentiair inrichtingswerker (PIW'er) en de directeur in het geheel? Wie gaat de camerabeelden beschrijven? Volgens de toelichting moet dat een beëdigd ambtenaar zijn. Het is voor de RSJ niet duidelijk of deze ambtenaar een 'reguliere' PIW'er is (die de eed of belofte als ambtenaar heeft afgelegd) of een bijzondere (opsporings)ambtenaar.⁷ Het lijkt erop dat de directeur niet zelf het gesprek onderbreekt maar dat een PIW'er dit doet namens de directeur van de PI. De RSJ meent dat – gezien de inbreuk die het onderbreken van het gesprek maakt op het vrij verkeer tussen raadsman en cliënt – bij onderbreking van het gesprek door de PIW'er een time-out nodig is waarbij de PIW'er overlegt met de (plaatsvervangend) directeur. De (plaatsvervangend) directeur heeft vervolgens de gelegenheid de PIW'er te horen en de camerabeelden te beoordelen, waarna hij gemotiveerd kan besluiten tot voortzetting of beëindiging van het gesprek tussen de gedetineerde en zijn advocaat. De 'onderbreking' is dan feitelijk een opschorting van het gesprek. Met de beëindiging van het gesprek wordt een besluit genomen dat vatbaar is voor beklag en beroep.⁸

In het geval geen opschorting plaatsvindt en de minister heeft bedoeld het gesprek direct te beëindigen, adviseert de RSJ de term 'beëindiging' te gebruiken in plaats van de term 'onderbreking', conform de terminologie die wordt gebruikt bij het beëindigen van bezoek of een telefoongesprek.⁹ Als het de bedoeling is om het gesprek eerst op te schorten en, na overleg met de (plaatsvervangend) directeur, vervolgens beëindiging mogelijk is, dan dient dit opgenomen te worden in de tekst van het besluit.

Het is voor de RSJ niet helemaal duidelijk in welke gevallen druk, dwang of dreiging van de kant van de gedetineerde tot uiting komt waarna het gesprek 'onderbroken' kan

⁶ Artikel 23b, derde lid wijziging Pm.

⁷ Een verslag van een PIW'er is niet op ambtseid maar 'naar waarheid' opgemaakt. Zie: RSJ 31 december 2021, RSJ R-20/8542/GA. In het beveiligde 41bis regime van Italië bestaat ook een regeling over cameratoezicht in detentie maar daar zijn politieambtenaren met andere bevoegdheden dan een PIW'er betrokken bij de uitvoering in detentie. Dat betreft de Gruppo Operativo Mobile, een onderdeel van de penitentiaire politie.

⁸ Artikel 60, eerste lid Pbw (beklag) en artikel 69, eerste lid Pwb (beroep).

⁹ Artikel 38, zesde lid Pbw (bezoek) en artikel 39, derde lid Pbw (telefoongesprek).



worden. In de toelichting wordt het voorbeeld van een plotselinge hevige en al dan niet onderdrukte emotie genoemd, maar wat moet hier precies onder worden verstaan?

Volgens de toelichting bij het besluit worden de camerabeelden de dag na het verstrijken van de beklagtermijn verwijderd (artikel 23b, vierde lid wijziging Pm). Omdat deze beelden voor verschillende interpretatie vatbaar kunnen zijn, is het van belang dat deze worden bewaard zodat de beklagcommissie en beroepscommissie deze kunnen opvragen als zij dit noodzakelijk achten. De RSJ is van mening dat rekening moet worden gehouden met een eventuele verschoonbare termijnoverschrijding en adviseert de camerabeelden tot drie maanden na het verstrijken van de beklagtermijn te bewaren.

De 'onderbreking' van het gesprek tussen gedetineerde en rechtsbijstandverlener is volgens de toelichting bij het conceptbesluit bedoeld om de rechtsbijstandverlener te beschermen tegen gevaarlijk gedrag van de gedetineerde. Op grond van artikel 23b, vijfde lid wijziging Pm wordt in voorkomende gevallen de deken van de Orde van Advocaten ingelicht met het oog op het bewaken van de vereiste mate van integriteit en kwaliteit van de advocatuur. De RSJ adviseert in de toelichting te verduidelijken dat het inlichten van de deken gebeurt met het doel de veiligheid van de raadsman te waarborgen en dat de integriteit van de raadsman niet ter discussie staat.

5. Vier ogen-principe bij medische hulpverleners en geestelijk verzorgers

In zijn advies over de wijziging van de Pbw adviseerde de RSJ onder meer bij het contact tussen gedetineerden en medische hulpverleners of geestelijk verzorgers visueel toezicht in te voeren, of het vier ogen-principe toe te passen ter bescherming van deze personen tegen druk, dwang of dreiging. De RSJ is verheugd dat de minister de aanbeveling over de toepassing van het vier ogen-principe bij medische hulpverleners en geestelijk verzorgers heeft overgenomen in het wetsvoorstel.¹⁰ Voor de duidelijkheid verdient het aanbeveling in de toelichting bij het besluit te vermelden dat ook tandartsen behoren tot medische hulpverleners.

De RSJ stelde hierboven al dat de toepassing van het vier ogen-principe voor geestelijk verzorgers en medische hulpverleners beperkt zou moeten worden tot gedetineerden die op de c- en d-grond in de EBI zijn geplaatst. Nu de minister het vier ogen-principe bij medische hulpverleners en geestelijke verzorgers vooralsnog wil toepassen op alle gedetineerden in de EBI en op een AIT, komt een potentieel grote groep hiervoor in aanmerking. Dat roept de vraag op of dit bij de geestelijke verzorging capaciteitsproblemen kan geven, temeer nu de geestelijk verzorgers van dezelfde godsdienst of levensovertuiging moeten zijn. De RSJ adviseert om dit minder strikt te regelen, bijvoorbeeld door in artikel 28 wijziging Pm de woorden 'in beginsel' toe te voegen ten aanzien van de eis van dezelfde godsdienst of levensovertuiging. Van belang is dat de gedetineerde in ieder geval één geestelijk verzorger van zijn denominatie kan kiezen. Het uitgangspunt kan zijn dat wordt gestreefd naar uitvoering van de geestelijke verzorging door twee geestelijk verzorgers van dezelfde denominatie, maar dat een

¹⁰ *Kamerstukken II, 2022/23, 36372, nr. 3, p. 29 en 41.*



uitzondering ten aanzien van de godsdienst of levensovertuiging mogelijk is. De RSJ geeft de minister in overweging de tekst van artikel 28 wijziging Pm aan te passen.

6. Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande komt de RSJ tot de volgende aanbevelingen:

1. Pas de beperkende maatregelen in het contact met raadslieden en het vier ogen-principe voor geestelijk verzorgers en medische hulpverleners niet generiek toe op alle gedetineerden in de EBI en op een AIT. Pas deze maatregelen alleen toe in de EBI en alleen voor gedetineerden die op de c- en d-grond van artikel 6 Rspog in de EBI zijn geplaatst. Maatwerk in individuele gevallen moet het uitgangspunt zijn voor plaatsing en beperkingen. Pas hiertoe het wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw en de voorliggende wijziging van de Pm aan.
2. Licht de procedure van onderbreking van het gesprek tussen gedetineerde en rechtsbijstandverlener bij gevaarlijk gedrag van de gedetineerde toe en maak duidelijk welke rol de PIW'er en de (plaatsvervangend) directeur hebben in het geheel. Pas de regeling in de Pm zo nodig aan. Gebruik daar waar sprake is van beëindiging van het gesprek de term 'beëindiging' in plaats van 'onderbreking'.
3. Bewaar de camerabeelden van de beëindiging van het visueel toezicht op het gesprek tussen rechtsbijstandverlener en gedetineerde tot drie maanden na het verstrijken van de beklagtermijn, in verband met eventuele verschoonbare termijnoverschrijdingen.

De RSJ is graag bereid het advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming

Algemeen voorzitter

