

Veegt de Veegwet schoon?

P.C. Vegter, datum 09-03-2020

Datum

09-03-2020

Auteur

P.C. Vegter^[1]

Auteursprofiel

[P.C. Vegter](#)

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS191940:1

Vakgebied(en)

Penitentiair recht / Algemeen

Penitentiair recht / Rechtspositie gedetineerde

1. Inleiding

De wetgeving inzake de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties is volop in beweging. Per 1 januari 2020 is de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) vrijwel geheel in werking getreden.^[2] De Wet USB maakt deel uit van het project Modernisering strafvordering, maar de thans ingevoerde regels brengen slechts op een enkel onderdeel nieuws. De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties is verschoven van het openbaar ministerie naar de Minister van Justitie en Veiligheid en daarmee op een aantal onderdelen eveneens de beslissingsbevoegdheid.^[3] Ook stelt de nieuwe wet, met het oog op een spoedige tenuitvoerlegging, termijnen waarbinnen het vonnis moet zijn verstrekt aan het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (kortweg AICE) van het CJIB, dat namens de minister optreedt. Deze wet, geplaatst in een nieuw Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering, houdt een verplaatsing van vele en vernummering van alle wettelijke bepalingen in.^[4] De drie Beginselenwetten voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties zijn (eveneens) per 1 januari 2020 gewijzigd onder meer in verband met de inwerkingtreding van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten.^[5] In de Beginselenwetten is het begrip stoornis van de geestvermogens gewijzigd in psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap. De terminologie is daarmee niet alleen gemoderniseerd, maar deze bewoordingen bieden meer ruimte dan alleen stoornis van de geestvermogens. Dat is onder meer van betekenis bij de verschillende vormen van dwangmedicatie. Voor de rechtspositie van gedetineerden lijkt zonder belang dat de bewoordingen in de regeling van de geestelijke verzorging zijn aangepast aan de praktijk. Een geestelijk verzorger wordt niet 'aangesteld', maar er is sprake van 'indienstneming'.

Te vermelden valt ook dat er (eveneens per 1 januari 2020) wijzigingen zijn aangebracht in de uitvoeringsbesluiten van de Beginselenwetten. Allereerst is in het voetspoor van het voorgaande de term 'indienstneming' van geestelijk verzorgers ook in de drie besluiten doorgevoerd. De executie-indicator zoals geregeld in de Penitentiaire maatregel is nooit echt van de grond gekomen en bij invoering van de Wet USB is die indicator uit de Penitentiaire maatregel geschrapt. Dat laat uiteraard onverlet dat het openbaar ministerie de Minister van Justitie en Veiligheid kan adviseren over de tenuitvoerlegging (artikel 7, tweede lid Pm jo. 6.1.10 Sv). Nieuw is verder een grondslag voor de vergoeding van reis- en verblijfkosten en vacatiegelden van de leden van de commissie van toezicht.^[6] De vergoedingen zullen worden gebaseerd op de collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die krachtens arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn. Over de hoogte bestond onvrede. De grondslag van de nieuwe regeling geeft zekerheid, ook al bestaat die uit aanpassing aan maatschappelijk ontwikkelingen.

In de loop van 2020 zal het thans bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel van Wet straffen en beschermen^[7] met ingrijpende wijzigingen op het terrein van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de detentiefasering, naar verwachting in werking treden. De parlementaire behandeling verloopt in rap tempo. Anders dan buiten het Parlement^[8] wordt de noodzaak van absolute beperking van de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling tot twee jaar aldaar niet of nauwelijks betwijfeld.

Ik wijs nog op twee hier relevante wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht. Vastgesteld (niet in werking) is inmiddels een nieuw artikel 429a Sr: voorwerpen in (kort gezegd) een penitentiaire inrichting brengen of trachten te brengen waarvan het

bezit binnen die inrichting, instelling of afdeling verboden is.^[9] Het verbod geldt ook als het gaat om het niet naleven van de regels voor de invoer in de inrichtingen van niet-verboden voorwerpen. De strafbedreiging is hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie. Verder heeft de minister voor Rechtsbescherming in een brief van 5 november 2019 aan de Tweede Kamer gemeld dat hij het voornemen heeft een wetsvoorstel in consultatie te geven inzake strafbaarstelling van ontsnapping en onttrekking aan elektronisch toezicht.

2. Varia in een 'Veegwet'^[10]

In deze bijdrage wordt de aandacht verder gericht op een wet die al is vastgesteld maar nog niet in werking is getreden.^[11] Het betreft, voor zover hier van belang, een wijziging van de drie Beginselenwetten. De Penitentiaire beginselenwet (verder: Pbw) wordt het meest vergaand gewijzigd, terwijl de wijzigingen in de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen (verder: Bij) beperkt van omvang zijn. Dat geldt temeer voor de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden (Bvt). De wijzigingen in de Pbw betreffen, naast kleinere onderdelen, vier onderwerpen, te weten vervoer van gedetineerden, bemiddeling, beroep tegen medisch handelen en experimenten.

Het wetgevingstraject heeft nogal wat tijd genomen.^[12] Een in 2015 uitgebrachte Nota van wijziging^[13] werkte complicerend. Daarin werd de (persoonsgerichte) detentiefasering aan het oorspronkelijke voorstel toegevoegd, teneinde te voorzien in een wettelijke basis voor het sinds 2014 in de praktijk functionerende systeem van promoveren en degraderen. In dat kader werd bovendien de arbeidsplicht en het recht op arbeid alsmede ook de zogenaamde algehele gemeenschap afgeschaft. Voorgesteld werd verder artikel 13 Pbw te wijzigen met als doel de formele opheffing van de (zeer) beperkt beveiligde inrichting.^[14] Deze nader voorgestelde wijzigingen werden (nu het nogal ingrijpende karakter ervan niet onmiddellijk past bij een Nota van wijziging) door de Vaste commissie uit de Tweede Kamer kritisch ontvangen.^[15] In een Tweede Nota van wijziging^[16] in 2019 werd (kort samengevat) de wijziging uit 2015 weer ongedaan gemaakt en tevens werd het voorstel aangevuld met in hoofdzaak technische wijzigingen in enkele andere wetten die kennelijk spoed hadden. Het vervolg was een zeer voortvarende afronding van dit wetsvoorstel. In de vaste commissie uit de Eerste Kamer gaf het voorstel geen aanleiding meer tot het maken van opmerkingen.^[17] De detentiefasering en daarmee samenhangende onderwerpen verdwenen niet van de radar, maar werden overgebracht naar het hier eerder kort besproken voorstel van de Wet straffen en beschermen. De vier overgebleven onderwerpen worden hierna aan de orde gesteld en van enig commentaar voorzien, met daaraan gekoppeld de vraag of de verschillen tussen de drie Beginselenwetten nu verder uitdijen of juist niet.^[18] Voor alle duidelijkheid wordt er nogmaals op gewezen dat de nader te bespreken onderwerpen weliswaar inmiddels in de wet zijn vastgelegd, maar dat de wet voor die onderwerpen nog niet in werking is getreden. De datum van inwerkingtreding is nog niet bekend, al wordt 1 juni 2020 wel als zodanig genoemd.

3. Vervoer

Zowel in de Pbw, de Bij als de Bvt wordt voorzien in nadere regels over vervoer van gedetineerden/verpleegden/jeugdigen alsmede beklag en beroep inzake vervoer. De nadere regels in de drie Beginselenwetten zijn in de kern identiek. In de loop van de parlementaire behandeling is de vraag gesteld of er wel nadere regels over vervoer nodig waren. In de praktijk fungeerde al een landelijke commissie van toezicht voor het vervoer door de Dienst vervoer en ondersteuning (DV&O). Thans is voorzien in een wettelijke grondslag voor die commissie en zijn niet alleen de taken die in de praktijk al werden uitgeoefend (toezicht, kennismaken van grieven en advies en inlichtingen geven aan de minister voor Rechtsbescherming en de RSJ) vastgelegd, maar daaraan is een rechtsprekende taak toegevoegd: zorgdragen voor de behandeling van klaagschriften over de beslissingen van de minister tot onderzoek aan lichaam of kleding, gebruik van geweld en aanwending van vrijheidsbeperkende middelen, mits die beslissingen zijn genomen ten behoeve van het vervoer van de gedetineerde, jeugdige of verpleegde.^[19] Deze nieuwe mogelijkheid van beklag is daarmee uitdrukkelijk beperkt tot ministeriele beslissingen over de drie vermelde onderwerpen.

De vraagstelling tijdens de parlementaire behandeling zag in het bijzonder op de noodzaak van een afzonderlijk beklagrecht ten behoeve van het vervoer. Opmerkelijk is dat uit (onder meer) de Nota naar aanleiding van het nader verslag (p. 9) naar voren komt dat de wijziging nodig was in verband met rechtspraak van de RSJ. De RSJ beoordeelde de ontvankelijkheid van vervoersklachten met een beroep op de bewoordingen van de wettelijke regeling van de drie beginselenwetten aan de hand van de vraag of er al dan niet sprake was van een beslissing over het vervoer door of namens de directeur. Het beklag was dus ontvankelijk bij vervoer door de inrichtingsfunctionarissen of door anderen (DV&O) in opdracht van de directeur. Ook als de directeur voor wat betreft het vervoer in verzuim was, betekende dit dat er geklaagd kon worden over vervoer dat niet had plaatsgevonden door inrichtingsfunctionarissen, maar in opdracht van anderen door DV&O.^[20] De nieuwe regeling laat ongewijzigd, dat klachten over vervoer die voordien door de beklagcommissies van de inrichting van verblijf en RSJ ontvankelijk werden verklaard, dat ook na de inwerkingtreding van de nieuwe wet nog zijn. De memorie van toelichting bij de Veegwet wijst ook in deze richting.^[21] De rechtspraak van de RSJ inzake de niet-ontvankelijkheid van het beklag in zaken waarin vervoer van DV&O niet in opdracht van de directeur heeft plaatsgevonden of waar geen verzuim bestaat aan de kant

[22]

van de directeur is volgens de Nota naar aanleiding van het nader verslag (p. 9) in strijd met de wet.^[22] Dat is een opmerkelijk standpunt. Ik wijs er op dat uit de beroepsrechtspraak van de RSJ, voor zover bekend, niet blijkt dat van de kant van de directeuren ooit is betoogd dat de wet dwingt tot een ruimere opvatting over de ontvankelijkheid van klachten inzake vervoer. Een dergelijk betoog had natuurlijk wel voor de hand gelegen en daarmee was de thans vastgestelde regeling van beklag inzake vervoer die is beperkt tot drie onderwerpen wellicht overbodig geworden.^[23]

De regeling van beklag en beroep inzake vervoer behoeft hier verder nauwelijks aandacht omdat deze in hoge mate gelijk is aan de huidige regeling van beklag en beroep. De beklagmogelijkheid is beperkt tot beslissingen van de minister voor Rechtsbescherming ten behoeve van het vervoer tot onderzoek aan lichaam of kleding, gebruik van geweld en aanwending van vrijheidsbeperkende middelen.^[24] In de memorie van toelichting (p. 4) is te lezen:

“In de praktijk zullen deze bevoegdheden namens hem worden uitgeoefend door de directeur en (in ondermandaat) de medewerkers van DV&O”.^[25]

Feitelijke handelingen als een gedetineerde te laat of op een verkeerd adres afleveren, lang in de bus laten wachten, telkens hard en onverwachts remmen of geen rekening houden met lichamelijke beperkingen bij instappen en uitstappen vallen er daarmee niet, althans niet zonder meer, onder. In het kader van het beklag- en beroep inzake vervoer is “om praktische redenen” (Mvt, p. 23) niet voorzien in bemiddeling en evenmin in de mogelijkheid om schorsing te vragen van enige hier relevante beslissing van (of namens) de minister of van de beslissing van de beklagcommissie inzake vervoer. De uitsluiting van de schorsing spreekt bepaald niet vanzelf voor het geval het beslissingen betreft die ruim tevoren kunnen worden of zijn genomen zoals bijvoorbeeld het gebruik van boeien of een broekstok. Bij het toepassen van geweld laat zich dit moeilijk(er) denken, immers het gaat dan onder meer om een beslissing tot geweld (in het laatste stadium) teneinde het vervoer van een onwillige gedetineerde daadwerkelijk te realiseren.

4. Bemiddeling

Deze wijziging is met name ingegeven door de toename in het aantal beklag- en beroepszaken in het gevangeniswezen en de constatering op basis van onderzoek dat veel van de klachten van doen hebben met de bejegening van en de communicatie met gedetineerden.^[26] Dergelijke klachten komen in aanmerking voor een niet al te formele klachtafhandeling. De wijziging betekent niet dat de bemiddeling de toegang tot het beklagrecht beperkt.

Uitsluitend in de Pbw wordt een nieuwe regeling van bemiddeling opgenomen. Een dergelijke regeling bestaat al langer in de beide andere Beginselenwetten en die regelingen worden niet gewijzigd. Er zijn geen signalen bekend dat de regeling van de bemiddeling in die beide andere Beginselenwetten in de praktijk heeft geleid tot duidelijk geïnstitutionaliseerde en geformaliseerde bemiddeling zoals de wetgever voor ogen stond. De vraag is of dat voor het gevangeniswezen anders zal zijn. Mogelijk is in verband met de reeds bestaande regeling van de bemiddeling in beide andere Beginselenwetten de toelichting op deze wijziging in de parlementaire stukken opmerkelijk summier.^[27] Dat staat in schril contrast met de grote zorgen die tijdens de themadag van de commissies van toezicht in november 2019 werden geuit.^[28] Vooral werd gevreesd voor een toename van werk en bureaucratie. Zelfs leek het misverstand op te doemen dat bemiddeling hetzelfde is als mediation. Dat is echter mede gelet op de tekst van de nieuwe regeling niet het geval. Voor doelmatige bemiddeling lijkt wel vereist dat degene die in de procedure namens de directeur optreedt, beslissingsmacht heeft.

De kern van de regeling inzake bemiddeling is opgenomen in artikel 59a Pbw. De gedetineerde heeft het recht zich, mondeling of schriftelijk, tot de commissie van toezicht te wenden met het verzoek te bemiddelen ter zake van een grief omtrent de wijze waarop de directeur zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem heeft gedragen of een bij of krachtens deze wet gestelde zorgplicht heeft betracht. Daarmee is bemiddeling een bevoegdheid van de gedetineerde en geen plicht of voorwaarde om in beklag te kunnen gaan. Het verzoek om bemiddeling kan namelijk (mede) een beslissing betreffen waartegen eveneens beklag openstaat. In dat geval vereist de wet dat het verzoek uiterlijk op de zevende dag na die waarop de gedetineerde kennis heeft gekregen van die beslissing wordt ingediend. Dat lijkt wat kort door de bocht, omdat die gestelde termijn kennelijk vooral is bedoeld om de vervolgstap van beklag open te houden. Niet valt in te zien dat een verzoek dat niet binnen zeven dagen is ingediend niet in behandeling kan worden genomen. Dan zit een vervolg als beklag er echter niet meer in.

De procedurevoorschriften inzake de wijze van bemiddeling in de Pbw zijn summier. Af te wachten valt nog of de Penitentiaire maatregel nadere regels zal gaan bevatten. De commissie van toezicht streeft ernaar binnen vier weken een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te bereiken. De termijn is daarmee nogal vrijblijvend geformuleerd en gelet op de ervaring die er is met de naleving van de termijn waarbinnen beklagcommissies dienen te beslissen, is het de vraag of dat verstandig is. De commissie van toezicht kan de bemiddeling geheel of ten dele aan de maandcommissaris of een ander uit haar midden aangewezen lid opdragen. Die opdracht zal naar valt aan te nemen doorgaans bestaan uit aanwijzing van een commissielid door het opmaken van een rooster dat is vastgesteld tijdens een vergadering van de commissie. Er staat niet in de wet dat de bemiddeling aan (twee of meer) leden van de commissie kan worden overgelaten, maar bezwaar daartegen valt moeilijk in te brengen zolang maar duidelijk is wie er bemiddelen.

In het kader van de bemiddeling worden de gedetineerde en de directeur in de gelegenheid gesteld, al dan niet in elkaars

tegenwoordigheid, hun standpunt mondeling toe te lichten. Indien de gedetineerde de Nederlandse taal niet voldoende beheerst, draagt de commissie van toezicht zorg voor de bijstand van een tolk. Anders dan in het tweede lid van artikel 65 Pbw in het kader van de beklagprocedure, is niet bepaald dat nadere regels over vergoeding en kosten van de tolk worden gegeven in een AmvB. Dergelijke regels zijn voor beklag en beroep opgenomen in artikel 45 Pm. Er kan voor bemiddeling mogelijk worden teruggevallen op artikel 20 Pm dat bepaalt dat de kosten van de commissies van toezicht voor rekening van de Staat zijn. De praktijk leert dat van vergoeding en kosten van vertolking of vertaling als regel geen sprake is onder meer door gebruik van de (gratis) tolktelefoon.

De commissie van toezicht legt de resultaten van de bemiddeling neer in een schriftelijke mededeling. De wet eist hiermee dus geen verslag van het inhoudelijke en processuele verloop van de bemiddeling, maar slechts een mededeling van de resultaten. De mededeling van de resultaten is schriftelijk, maar aan de inhoud stelt de wet geen nadere eisen. De mededeling moet uiteraard het object van de bemiddeling (eventueel door als bijlage het schriftelijk verzoek tot bemiddeling te voegen) inhouden alsmede de vraag beantwoorden of de bemiddeling wel of niet is geslaagd. Aan te bevelen is de datum van de bemiddeling te vermelden alsmede de bij de bemiddeling betrokken personen. In voorkomend geval bestaat ruimte om tevens bijzonderheden te vermelden. Het lijkt praktisch standaardformulieren te ontwikkelen die handmatig kunnen worden ingevuld. Een afschrift van de mededeling van de resultaten wordt toegezonden of uitgereikt aan de directeur en de gedetineerde. De wet vereist in voorkomend geval (indien de gedetineerde de Nederlandse taal niet voldoende begrijpt) vertaling van de mededeling. Dat kan ook mondeling (door een personeelslid, een medegedetineerde of de tolktelefoon) en in dat geval verdient het aanbeveling dat ook op de schriftelijke mededeling van de resultaten van de bemiddeling aan te tekenen.

De slotzin van het vijfde lid van artikel 59a Pbw luidt:

“In de gevallen, bedoeld in artikel 60, wordt de gedetineerde gewezen op de mogelijkheid van beklag en de wijze waarop en de termijn waarbinnen dit moet worden gedaan”.

Daarin kan worden voorzien door vermelding van die mogelijkheid in het geschrift dat de mededeling van de resultaten inhoudt. Het klaagschrift moet nu worden ingediend uiterlijk op de zevende dag na die waarop de gedetineerde de schriftelijke mededeling van de bevindingen van de commissie toezicht heeft ontvangen (de mededeling is de schriftelijke mededeling van de resultaten van de bemiddeling; artikel 61, zesde lid Pbw). Die datum van ontvangst zal bij uitreiking met de op het afschrift van de mededeling aangetekende datum van uitreiking samenvallen, maar bij verzending behoeft dat niet het geval te zijn. Denk aan verzending van de mededeling van de resultaten van bemiddeling na onverwachte tussentijdse overplaatsing. Hier rijst verder nog de vraag of de beklagcommissie in het kader van de materiële ontvankelijkheidsbeslissing gebonden is aan de mededeling dat beklag mogelijk is. Binding past minder goed bij het zelfstandige karakter (onafhankelijk en onpartijdig) van de beoordeling van een beklag door een met rechtspraak belaste instantie. Bij overschrijding van de termijn bij een beklag dat is ingesteld na mededeling van de resultaten van de bemiddeling, is niet-ontvankelijkheid uiteraard aangewezen. Indien het verzoek om bemiddeling niet uiterlijk op de zevende dag nadat de gedetineerde kennis heeft gekregen van de bestreden beslissing is gedaan (artikel 59a, tweede lid Pbw) kan dat complicaties opleveren. Voor de verdere beoordeling is het aangewezen dat de schriftelijke mededeling van de resultaten van de bemiddeling eveneens uitdrukkelijk de dag van de indiening van het bemiddelingsverzoek vermeldt. Als het bemiddelingsverzoek niet tijdig is gedaan, moet de vermelding van de mogelijkheid van beklag achterwege blijven en een eventueel beklag, ook als dat binnen zeven dagen na de uitreiking van de uitreiking van de mededeling van de resultaten is gedaan, niet-ontvankelijk worden verklaard.

De regeling van de bemiddeling heeft gevolgen voor de beklagprocedure. De wet vereist dat bij het instellen van beklag de redenen waarom niet om bemiddeling is gevraagd worden vermeld (artikel 61, eerste lid Pbw). Een rechtsgevolg verbindt de wet niet aan het achterwege blijven van die vermelding en naar verwachting zal de rechtspraak dat ook niet zonder meer doen. ^[29] Bij een beklag zonder voorafgaand bemiddelingsverzoek van de gedetineerde kan de voorzitter van de beklagcommissie de behandeling van het klaagschrift voor onbepaalde tijd uitstellen, indien hij van oordeel is dat het klaagschrift zich leent voor bemiddeling. Daarmee interfereert de bemiddeling in de beklagprocedure en kunnen mogelijk klachten die in de kern zijn ontstaan door gebrekkige communicatie spoedig uit de wereld zijn. De wet geeft geen bijzondere nadere regels of en op welke wijze het klaagschrift waarvan de behandeling is uitgesteld, verder behandeld moet worden. Er is slechts bepaald dat het klaagschrift ter hand wordt gesteld van de maandcommissaris of een ander lid van de beklagcommissie met het verzoek om te bemiddelen, terwijl artikel 59a Pbw van overeenkomstige toepassing is verklaard (artikel 63, vierde lid Pbw).

Uitstel is geen afstel en dat betekent dat de beklagcommissie alsnog moet beslissen. Bij een geslaagde bemiddeling waarmee de gedetineerde tevreden is, is denkbaar dat de schriftelijke mededeling van de resultaten van de bemiddeling tevens inhoudt dat het beklag als ingetrokken kan worden beschouwd. Indien over de ‘intrekking’ duidelijkheid ontbreekt, zal er moet worden beslist op het oorspronkelijke klaagschrift. Het gaat mij te ver uit de toepasselijkheid van artikel 59a Pbw af te leiden dat de gedetineerde opnieuw beklag moet instellen of kenbaar moet maken dat hij zijn beklag handhaaft. De commissies van toezicht zouden gebaat zijn geweest bij een duidelijker wettelijke regeling op dit punt. Voor zover artikel 63, vierde lid Pbw het mogelijk maakt dat de voorzitter van de beklagcommissie ten behoeve van de bemiddeling de behandeling van het klaagschrift uitstelt indien de bemiddelingsprocedure nog niet is afgesloten, valt aan te nemen dat dit

ziet op de situatie dat de gedetineerde zowel een klaagschrift als een verzoek om bemiddeling heeft ingediend. Was het niet praktischer geweest een wettelijke bepaling op te nemen die inhoudt dat de indiening van een bemiddelingsverzoek (en/of het aanhangig zijn van de behandeling dat verzoek) de behandeling van een klaagschrift schorst? Bemiddeling gaat naar de aard voor beklag. Artikel 62, eerste lid Pbw heeft ten gevolge dat elke bemoeienis met bemiddeling van een lid van de commissie van toezicht deelname aan de behandeling van het klaagschrift uitsluit. De beslissing tot uitstel van de behandeling van het klaagschrift is niet aan te merken als een reden die deelname aan de (verdere) behandeling van het klaagschrift uitsluit.

5. Beroep tegen medisch handelen

Dit onderdeel heeft slechts betrekking op de Pbw (artikel 71b t/m 71f) en de BJJ (artikel 76b t/m 76f). Het beroep tegen medisch handelen (waaronder mede wordt begrepen het handelen van een fysiotherapeut en een psycholoog^[30]) is overgebracht van de uitvoeringsregelingen naar de hiervoor genoemde Beginselenwetten, omdat regeling in een wet in formele zin noodzakelijk werd geacht.^[31] De regeling is aangepast aan de praktijk zoals die zich sinds 1 mei 2011, op aanbeveling van de RSJ en met instemming van de Medisch Adviseur, heeft ontwikkeld. Dat betreft vooral de regeling van de zogenaamde voorbereiding. De wijziging wordt daarmee gezien als een codificatie van de praktijk.^[32] Omdat die praktijk hiermee vaste voet heeft gekregen en de wijzigingen verder beperkt zijn, behoeft bij dit onderdeel van de wetwijziging slechts kort te worden stilgestaan. De nieuwe praktijk leidde reeds tot vermindering van inschakeling van de Medisch Adviseur en tot aanzienlijke versnelling van de procedure.^[33]

De RSJ adviseerde om het medisch klachtrecht eveneens op te nemen in de Bvt, maar de minister volgde dat advies niet nu dat de behandeling van de verpleegde zou doorkruisen en daarmee zou de beveiliging van de maatschappij in het gedrang kunnen komen.^[34] De kritiek in het Nader verslag (p. 7) – kort gezegd – dat een behandeling van bijvoorbeeld een blindedarmontsteking niets van doen heeft met de behandeling van een verpleegde als bedoeld in de Bvt, leidde niet tot verandering van dat standpunt. Het lijkt mij echter niet uitgesloten om wettelijk wel bemiddeling en beroep mogelijk te maken bij medische behandeling van somatische aandoeningen, maar niet te voorzien in dergelijke rechtsmiddelen bij behandeling van een psychische stoornis. Het maken van onderscheid tussen die behandelingen zal doorgaans niet complex zijn.

De voorbereiding is dus het nieuwe fenomeen van de regelgeving voor het beroep over medisch handelen. Bij voorbereiding gaat het om een of meer gesprekken met alle betrokkenen op inrichtingsniveau; daarvan wordt verslag opgemaakt en dat verslag wordt verzonden aan de Medisch Adviseur (artikel 71c, derde lid Pbw). Voorbereiding is toebedeeld aan het hoofd van de medische dienst (en dus niet aan de arts die deel uitmaakt van de commissie van toezicht, zoals was voorgesteld door de RSJ).^[35] De voorbereiding in de inrichting is niet verplicht en kan worden overgeslagen.^[36] Door de voorbereiding is de toegang tot de Medisch Adviseur en de beroepscommissie van de RSJ bestaande uit een jurist en twee artsen, niet beperkter dan onder de oude regeling uit de Pm. De toegang tot het medisch tuchtrecht wordt evenmin belemmerd door deze penitentiaire procedure, die indertijd vooral in het leven is geroepen om via een eenvoudige procedure toetsing van medisch handelen te bevorderen.^[37]

6. Experimenten

Gezegd wordt wel dat in het gevangeniswezen niets zo definitief is als een experiment. In het verleden gold dat voor verlovvarianten, inrichting(en) (aanvankelijk afdelingen) met extra beveiliging, meer recent voor promoveren en degraderen en voor voorbereiding bij medische klachten.^[38] Opmerkelijk is dat in de wetsgeschiedenis dergelijke voorbeelden uit het verleden in het geheel niet worden genoemd. De blijkens de parlementaire geschiedenis nogal scherpe discussie over de noodzaak van een bepaling om te experimenteren zou daarmee zijn verrijkt. Immers, in het verleden ontwikkelde zich in het kader van experimenten niet zelden een praktijk die op gespannen voet stond met de wet in formele zin.

De Veegwet houdt alleen voor de Pbw (artikelen 77a en 77 b) een toevoeging in met een regeling om door middel van experimenten – in de woorden van de Mvt – in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in het veld.^[39] De artikelen 80a en 80b Bjj bevatten sinds 1 juli 2011 al een beperktere mogelijkheid om te experimenteren. Een dergelijke bepaling is voor de Bvt niet voorgesteld, naar valt aan te nemen mede gelet op de aard van de zeer ingrijpende maatregel. Uit de parlementaire behandeling komt naar voren dat deze bepalingen in de praktijk van de jeugdinrichtingen nog niet zijn toegepast. Concrete voornemens om de in de Pbw gevoegde bepalingen toe te passen, ontbreken.^[40] De wetsgeschiedenis blijft nogal vaag en is weinig overtuigend voor wat betreft de noodzaak van de bepalingen, al wordt wel gespeculeerd over de toekomst met voorbeelden die betrekking hebben op het normaliseren van de arbeid, het dragen van eigen kleding en (in mijn woorden) interne differentiatie.^[41]

Artikel 77b Pbw bevat een limitatieve opsomming van de bepalingen uit de Pbw die experimenteel geheel of gedeeltelijk buiten werking kunnen worden gesteld: artikel 8 t/m 10 inzake de bestemming van inrichtingen, artikel 13 inzake de mate van beveiliging, artikel 44, tweede lid inzake kleding en schoeisel, artikel 47 inzake arbeid en artikel 59a en 71c inzake

bemiddeling. De wet beperkt de mogelijkheid van experimenten door exclusieve doelen in artikel 77b op te nemen. Zo kunnen bijzondere technologische ontwikkelingen een doel van het buiten werking stellen van art 13 (mate van beveiliging) zijn. De limitatieve opsomming staat in de weg aan een pilot met griffierecht bij beklag, zoals onlangs is aanbevolen in een advies van de RSJ.^[42]

Artikel 77a Pbw bevat de procedure voor de toepassing van de experimenteerbepaling. Er is een Amvb van bepaalde duur vereist, waarin die duur beperkt is tot maximaal twee jaar.^[43] Er is voorzien in een zogenaamde voorhangprocedure nu de voordracht voor de Amvb niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd. De minister voor Rechtsbescherming is verplicht drie maanden voor het einde van de werkingsduur van een Amvb aan beide Kamers een verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk.

7. Diversen

Te wijzen is nog op enkele wijzigingen van de Pbw van uiteenlopende aard. Het begrip penitentiaire inrichting in de Pbw wordt verruimd door de bepaling dat een inrichting kan zijn gevestigd op verschillende locaties binnen hetzelfde arrondissement (artikel, derde 3 lid Pbw). Voor gedetineerden kan dit betekenen dat een overplaatsing die nu als een zogenaamde externe overplaatsing geldt en waartegen bezwaar en beroep mogelijk is, wordt tot een interne overplaatsing waartegen beklag en beroep openstaat. In dat laatste geval zou het dan bijvoorbeeld kunnen gaan om overplaatsingen tussen Ter Apel en Leeuwarden, Almelo en Zwolle of Sittard en Roermond. Artikel 3, vierde lid Pbw wordt zo gewijzigd dat de aanwijzing van een plaatsvervangend directeur kan worden beperkt tot bepaalde aan de directeur voorbehouden beslissingen en wel uitsluitend de maatregelen die inhouden uitsluiting van activiteiten, (verlenging van) plaatsing in afzondering alsmede oplegging van disciplinaire straffen.^[44] Voorheen stuitte een dergelijke aanwijzing af op bestendige rechtspraak van de RSJ. De opsomming van personen en instanties die vrije toegang tot gedetineerden hebben en ongecensureerd kunnen communiceren in artikel 37 Pbw is onder meer in verband met het Committee for Prevention of Torture (CPT) uitgebreid.

8. Slotopmerkingen

De wijzigingen uit de Veegwet komen mede in het licht van de duur van de parlementaire behandeling niet onverwacht en bevatten weinig verrassends. De regeling van het vervoer is voor alle Beginselenwetten nieuw, maar betekent geen breuk met de bestaande praktijk. De nieuwe commissie van toezicht voor het vervoer met een rechtsprekende taak zal naar verwachting zijn weg snel vinden. Voor de regeling van de medische verzorging in Pbw en Bij geldt dat deze vooral een *upgrade* naar het niveau van wet in formele zin is en een aanpassing aan de bestaande praktijk. In de praktijk verandert er naar alle waarschijnlijkheid niets. Dat de Bvt niet is voorzien van een soortgelijke regeling is niet erg consistent nu het argument van de behandeling van de verpleegde weinig overtuigend is. Tijdens de parlementaire behandeling heeft de regeling van experimenten in de Pbw betrekkelijk veel aandacht gehad. Het is gelet op het verleden wel begrijpelijk dat deze voorziening is getroffen, al is de wijziging in de wetsgeschiedenis niet erg overtuigend verdedigd en valt af te wachten of en hoe de regeling daadwerkelijk zal worden gebruikt. Een enigszins ruime uitleg in die zin dat zelfs spanning met de limitatief opgesomde wettelijke bepalingen al aanleiding is de regeling toe te passen, kan ertoe leiden dat de rechtmatigheid van experimenten minder in rechte wordt betrokken. De bemiddelingsregeling in de Pbw is zowel oude koek als voor de praktijk kennelijk een schrikbeeld. Oude koek omdat een formele variant van bemiddeling al voorkwam in beide andere Beginselenwetten en de regeling in de Pbw daarmee in overeenstemming is. Een schrikbeeld omdat wordt gevreesd dat de bemiddeling veel extra werk met zich zal brengen. Hoewel de afhandeling van klachten langer kan gaan duren, lijkt een schrikbeeld overdreven.

Voor wat betreft de consistentie tussen de verschillende Beginselenwetten kan worden geconcludeerd dat ook in dat opzicht de wet niet tot een verstoring leidt. Er is eerder aanleiding om te menen dat de wetten meer naar elkaar toegroeien, met name door de invoering van bemiddeling en een experimenteerbepaling in de Pbw.

Voetnoten

[1]

Prof. mr. P. (Paul) C. Vegter is advocaat-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad der Nederlanden en redacteur van dit blad.

[2]

Wet van 22 februari 2017, *Stb.* 2017, 82. Gelijktijdig met een zogenaamde Invoeringswet met in hoofdzaak technische wijzigingen van deze wet (Wet van 18 december 2019, *Stb.* 2019, 504) is deze wet per 1 januari 2020 in werking getreden. Zie voor de inwerkingtreding het Besluit van 18 december 2019, *Stb.* 507. Enkele onderdelen van deze wetgeving zijn nog niet in werking getreden. Zie daartoe de artikelen 1 en 2 van voormeld Besluit. Zie voor een overzicht van de Wet USB: R. Robroek, *Executie na de Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen*, Boom Den Haag 2018.

[3]

Kritisch is J.W. Fokkens, Tenuitvoerlegging van straffen: openbaar ministerie of minister van Veiligheid en Justitie, *Sancties* 2014/3, p. 14 e.v. Artikel 6.1. 1. Sv spreekt van "Onze Minister". Gelet op het ook nog in de Invoeringswet herziening USB gewijzigde artikel 127a Sv wordt hiermee bedoeld op de Minister van Justitie en Veiligheid en niet de Minister van Rechtsbescherming.

[4]

Inmiddels heeft de toepassing van de wet in de rechtspraak niet beoogde resultaten: achterwege laten van een bevel tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk strafdeel bij overtreding van de algemene voorwaarde nu een appelmogelijkheid van die tenuitvoerleggingsbeslissing ontbreekt. Ik volsta verder met verwijzing naar ECLI:NL:RBGEL:2020:146 en 147.

[5]

Respectievelijk de Wet van 24 januari 2018, *Stb.* 2018, 37 en de Wet van 24 januari 2018, *Stb.* 2018, 36. Zie voor de inwerkingtreding van beide wetten Besluit van 21 november 2019, *Stb.* 2019, 437.

[6]

Artikel 20, tweede lid Pm, 23 tweede lid Rjj en 17 tweede lid Rvt.

[7]

De Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 15 oktober 2019 het voorlopig verslag uitgebracht en wacht op de memorie van antwoord. Zie [Kamerstukken I, 2019/20, 35122, B](#).

[8]

Zie nader P.M. Schuyt, 'Het beeld en de werkelijkheid', *Sancties* 2019/2. Zie ook S. Struijk, 'Wetsvoorstel Straffen en beschermen: wordt het kind met het badwater weggegooid?', *Sancties* 2020/13 (deze aflevering).

[9]

Wet van 22 mei 2019, *Stb.* 2019, 200.

[10]

Van een Veegwet als gebruikelijk is geen sprake, maar de term wordt inmiddels in de praktijk veel gebruikt voor de wet zoals deze in het Staatsblad is gepubliceerd.

[11]

Wet van 3 april 2019, *Stb.* 2019, 141 ([Kamerstukken II 2019/20, 33844](#)).

[12]

Het voorstel van wet werd bij Koninklijke boodschap van 15 januari 2014 aangeboden ([Kamerstukken II 2013/14, 33844, 1](#)).

[13]

[Kamerstukken II 2015/16, 33844, 7](#).

[14]

Nota naar aanleiding van het nader verslag, p. 23 ([Kamerstukken II 2015/16, 33844, 10](#)).

[15]

Zie het Nader verslag ([Kamerstukken II 2015/16, 33844, 9](#)).

[16]

[Kamerstukken II 2018/19, 33844, 12](#).

[17]

Kamerstukken I, 2018/19, 33844, B.

[18]

Zie over de reden van de verschillen nader M.F.M. de Groot, 'Vrijheidsbeneming en wetgeving', in: E.R. Muller en P.C. Vegter, *Detentie*, Kluwer Deventer 2009, p. 113 e.v.

[19]

Voor de leesbaarheid beperk ik mij verder tot de gedetineerde al bedoeld in de Pbw.

[20]

Zie RSJ 22 mei 2006, nr. 06/371/GA en RSJ 4 mei 2012, nr. 11/4345/GA (te raadplegen via de databank rechtspraak op www.rsj.nl).

[21]

[Kamerstukken II 2013/14, 33844, 3](#), p. 2.

[22]

Verwezen wordt naar de Mvt bij de Pbw ([Kamerstukken II 1994/95, 24263, 3](#), p. 22-23).

[23]

Het beroep op wetsgeschiedenis is zeker relevant, maar het is wel de vraag of het doorslaggevend is. Directeur en minister hebben de kans om die vraag in de beklagprocedure ter discussie te stellen laten voorbijgaan. Overigens blijkt zeer recent uit RSJ 10 januari 2020, 19/2236/GA opnieuw glashelder dat het beklag tegen de beslissing van de directeur om op grond van artikel 10 van de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen handboeien ten behoeve van het vervoer aan te leggen ontvankelijk is.

[24]

Ook vervoer in opdracht van OM of politie is volgens de Mvt (p. 13) aan te merken als vervoer door de minister.

[25]

Ook attributie van de vermelde bevoegdheden aan de directeur zou de nieuwe regeling van het beklagrecht bij vervoer overbodig hebben gemaakt. De huidige regeling roept de vraag op wie ter zitting van de beklag- of beroepsrechter optreedt: de minister, de directeur of medewerkers van DV&O (dan wel hun leidinggevende).

[26]

F.W. Bleichrodt m.m.v. L.C. van Leeuwen, *Toenemend appel*, EUR Rotterdam 2011. Daarover A. Boekhoudt, 'Toenemend appel, aanleiding tot herziening van het beklag- en beroepsrecht', *Sancties* 2012/45, p. 301-306, en 'Van redactiewege', *Sancties* 2013/28. Voorts het advies van de RSJ van november 2019 onder de titel 'Spanning in detentie' waarin (onder 8) wordt aanbevolen meer aandacht en tijd te besteden aan gedetineerden.

[27]

De Memorie van toelichting bevat slechts een korte passage. Zie [Kamerstukken II 2013/14, 33844, 3](#), p. 17/18 waarin wordt opgemerkt dat de regeling van bemiddeling in de Pbw overeenkomt met de bepalingen uit de Bvt (artikel 63 Bvt), terwijl de Bjj een iets andere opzet kent (artikel 66 Bjj).

[28]

Zie ook aanbeveling 11 van het advies van de RSJ onder de titel 'Spanning in detentie' (november 2019) dat ertoe strekt dat aan de praktijk duidelijkheid wordt gegeven over de beoogde inhoud van de bemiddeling.

[29]

De memorie van toelichting ([Kamerstukken II 2013/14, 33844, 3](#), p. 17) wijst niet in een andere richting.

[30]

Memorie van toelichting, p. 25.

[31]

Memorie van toelichting, p. 6.

[32]

Memorie van toelichting, p. 6. Daar wordt overigens eveneens vermeld dat klachtregeling van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg niet van toepassing is in penitentiaire inrichtingen.

[33]

Volstaan wordt hier met verwijzing naar het verslag, p. 6 ([Kamerstukken II 2013/14, 33844, 5](#)) en de Nota naar aanleiding van het nader verslag, p. 10.

[34]

Memorie van toelichting, p. 15.

[35]

Zie memorie van toelichting, p. 16.

[36]

Nota naar aanleiding van het verslag, p. 12.

[37]

Verder zij verwezen naar F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Wolters Kluwer 2016, p. 292 e.v. en voorts M. Westra en N. Roeleveld-Kuijper, 'Medische klachten van gedetineerden', *Sancties* 2014/30, p. 221-230.

[38]

Voor de voorbereiding lag het in zoverre iets anders dat de bemiddeling zelf niet in de Pbw, maar in de Pm was geregeld. Voorbemiddeling betekende echter wel een afwijking van de procedure in de Pm.

[39]

Memorie van toelichting, p. 11 en 12.

[40]

Vgl. het Verslag van de Vaste Kamercommissie, p. 10.

[41]

De Nota naar aanleiding van het nader verslag (p. 20) houdt in dat het experiment betrekking kan hebben op alle gedetineerden, maar ook slechts op een beperkte groep. In experimenten met betrekking tot één gedetineerde voorziet de wet niet.

[42]

Spanning in detentie, november 2019, aanbeveling 10.

[43]

Indien gedurende die twee jaar een voorstel van wet wordt ingediend vervalt daarmee de beperking tot twee jaar (artikel 77a, zesde lid Pbw). Verlenging zonder een dergelijk voorstel is daarmee wettelijk uitgesloten.

[44]

Er is ook de Veegwet geveegd. In de Veegwet zelf worden namelijk de straffen niet en de bevestiging met mechanische middelen wel genoemd. In de Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet van 18 december 2019, Stb. 2019, 504) is dit echter gewijzigd: er is daarmee een aanwijzing mogelijk voor de oplegging van disciplinaire straffen en niet voor de bevestiging door mechanische middelen. Aan te nemen valt dat de genoemde Invoeringswet voor wat betreft dit onderdeel gelijk met de Veegwet in werking treedt.