

Platvoet

Het is jammer dat de titel niet meer de gehele inhoud van het wetsvoorstel dekt, het is een omissie. Ik zal geen novelle van de regering vragen om de titel nog te wijzigen, maar het is toch wel een vervelende vergissing.

Ten slotte vermeld ik nog dat er een vraag van mij niet beantwoord is, namelijk die over de positie van leden van de deelraden in Rotterdam en Amsterdam. Voor de zekerheid vraag ik nog maar even of de gemeenteraden van deze twee steden eenzelfde regeling kunnen treffen voor de leden van hun deelraden.

Minister **Nicolai**: Voorzitter. Ik was vergeten om die vraag van de heer Platvoet te beantwoorden. Het is inderdaad mogelijk om in een gemeente met deelraden zo veel mogelijk overeenkomstig de bepalingen van de Kieswet regelingen voor leden van deelraden te treffen. Ik begrijp uit deze vraag dat de heer Platvoet dit ook zo zou willen zien.

Ik ben blij dat door de steun van deze Kamer nu, na negentien jaar discussie, deze stap gezet kan worden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de SGP wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden, zich niet met dit wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Hiermee is voldaan aan de eis dat voor de aanneming van dit wetsvoorstel een meerderheid van twee derde nodig is.

De vergadering wordt van 16.04 uur tot 17.00 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (30161).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Donner**: Voorzitter. Het verheugt mij dat wij in de gelegenheid zijn, dit wetsvoorstel vandaag af te handelen. Dit is nodig omdat de nu voorgestelde wetgeving op 1 oktober in werking moet treden, anders zou de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, de RSJ, als gevolg van het vervallen van de huidige tijdelijke wet geheel verdwijnen. Met dit wetsvoorstel ontstaat er een definitieve regeling voor de raad.

Bij de schriftelijke voorbereiding en bij de mondelinge behandeling stond het voorstel centraal om de toezichthoudende taak van de RSJ te laten vervallen. De heer Kox noemde de definitieve vastlegging van de twee andere taken van de raad verstandige onderdelen van het wetsvoorstel. Daarover zijn verder ook geen opmerkingen gemaakt, dus laten wij ons concentreren op het vervallen van de toezichthoudende taak. Dit laat

uiteraard onverlet dat de twee in dit wetsvoorstel onverbreekelijk met elkaar verbonden zijn.

Ik heb in de memorie van antwoord nog eens uiteengezet waarom dit een wenselijk voorstel is. Uit de inbreng van mevrouw Tan heb ik kunnen opmaken, dat hoe meer je over een onderwerp zegt, des te meer aanleiding er kan zijn tot het ontstaan van verschillende indrukken. Zij las althans mijn verschillende woorden voor zoals zij wellicht in haar jeugd bloemblaadjes afteelde op basis van "hij houdt van me, hij houdt niet van me". Zij vroeg zich af of de minister nu wel of niet van de RSJ houdt. Ter correctie van de verkeerde indruk van de betekenis van de raad die mogelijk ontstaan was door enkele rapporten, heb ik ook in de Tweede Kamer geprobeerd om duidelijk te maken dat ik de RSJ op prijs stel en hem op de juiste waarde schat, maar dat ik vond dat het functioneren van het toezicht van de raad in verband met de totstandkoming van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) nodig aan vernieuwing toe was. Het was de vraag of je de twee naast elkaar zou kunnen laten bestaan.

Maar voor het overige gaat het nu om de andere taken van de RSJ. De rechtsprekende taak en de adviserende taak van deze raad worden thans wettelijk vastgelegd. Deze taken kunnen zonder nieuwe wetgeving niet verder beperkt worden, dat is ook volstrekt niet de bedoeling. Ik heb ook al aangegeven dat de adviserende taak wellicht juist breder zal worden, mede in verband met de consequenties op het punt van het toezicht, als dit wetsvoorstel aangenomen wordt. Daarnaast worden de incompatibiliteiten geregeld. In verband met het brede spectrum dat de leden van de RSJ vertegenwoordigen, is het wenselijk om te kunnen preciseren wat verenigbaar is met het lidmaatschap van de raad.

Ik gaf al aan dat de beslissing om de expliciete regeling van de toezichthoudende taak van de RSJ uit de wet te schrappen samenhangt met de oprichting van de ISt. Dit hoeft geen verbazing te wekken, want de keuze om voor de RSJ een tijdelijke wet te maken hing samen met het gegeven dat beide Kamers der Staten-Generaal de instelling van deze inspectie nodig achtten. Daarom is destijds gekozen voor het opnemen van een horizonbepaling in de RSJ-wetgeving. Een bepaalde termijn was nodig voor het regelen van de arrangementen voor het toezicht. Nagegaan moest worden hoe die het beste vorm konden worden gegeven. Daarmee is men iets langer bezig geweest dan de bedoeling was en er werd gekozen voor verlenging met één jaar. Dat was de eerste verlenging van de tijdelijke wet. De termijn voor die verlenging zou eindigen op 1 april van dit jaar, maar om ook in deze Kamer een volwaardige behandeling van het wetsontwerp mogelijk te maken, heb ik een wetsontwerp ingediend om de termijn met een halfjaar te verlengen. De Tweede Kamer heeft dat wetsontwerp aanvaard, maar per 1 oktober eindigt deze termijn.

De Inspectie voor de Sanctietoepassing is per 1 januari 2005 van start gegaan. Zij houdt zich bezig met de inrichting van het gevangeniswezen, de detentiecentra voor vreemdelingenbewaring, de inrichtingen voor de verpleging van ter beschikking gestelden, justitiële jeugdinrichtingen en de reclassering. Kortom, deze inspectie omvat het gehele terrein.

De ISt voorzag en voorziet in een hiaat dat er zou zijn als wij alleen de RSJ hadden. Daarvan zou sprake zijn bij het toezicht op de beveiliging van justitiële inrichtingen en de reclassering, want ook daarop is toezicht nodig.

Donner

Verder denk ik aan het toezicht op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering. Ook daarvoor bestond geen toezichtsarrangement, terwijl dat, ook naar het oordeel van de Kamers der Staten-Generaal, wel nodig was. Vanzelfsprekend zijn de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering alsmede de beveiliging van invloed op de bejegening van gedetineerden. Wat dat laatste aspect betreft, was het toezicht geregeld via de taken van de RSJ, via de commissies van toezicht en de tweedelijns-rechtspraak van de RSJ. Kortom, dat deel van het toezicht was geregeld.

Er was echter een samenhang met andere taken en daardoor was de inzet van de ISt onvermijdelijk. Verder is er het aspect van de bejegening. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om te wegen op welke wijze belangen behartigd worden. De nieuwe ISt moest daarom ook met het toezicht op de bejegening van ingeslotenen en reclassanten worden belast en zij moest dus deze taak krijgen vanwege de noodzaak om op dit terrein een inspectie te hebben. De ISt zou dus ook op het terrein van de bejegening moeten opereren om de aspecten die tot haar taak behoren tot hun recht te laten komen. Dit had tot gevolg dat er sowieso een overlap zou zijn van het werk van de ISt met dat van de RSJ. Daarmee had ik twee toezichthoudende organen op hetzelfde terrein. Dat is minder wenselijk en dat zal ik aan de hand van een notitie van de RSJ aangeven. Nogmaals, dat betekent niet dat dubbelingen helemaal zijn te vermijden, want de lokale commissies blijven belast met het toezicht en met het behandelen van klachten.

Ik wijs er in dit verband op dat men voor een goede beoordeling het systeem in zijn geheel in aanmerking moet nemen. Ik denk in dit verband aan de European Prison Rules en de vraag of voldaan wordt aan de regels 92 en 93. Je kunt niet bij ieder onderdeel apart de vraag stellen of voldaan wordt aan alle regels, want het gaat om het gehele systeem. Als men dat in aanmerking neemt, kan men de vraag stellen of het voldoet aan de gestelde regels. Ik beantwoord deze vraag bevestigend. Ik kom daar zometeen nog op terug.

Ik ben, als gezegd, tot de conclusie gekomen dat het niet wel denkbaar is dat men ten aanzien van eenzelfde aspect twee verschillende instanties heeft die met toezicht zijn belast. Ik verwijs naar de voorbeelden en de criteria uit de notitie van de RSJ. Als men twee instanties heeft op een bepaald terrein, zullen onvermijdelijk verschillen van inzicht ontstaan. Zou men drie inspecties hebben, dan zouden op een gegeven moment drie verschillende standpunten ontstaan. Dat zou tot gevolg hebben dat de ene inspectie over een bepaald onderdeel zegt dat het op orde is, terwijl de andere zegt dat het niet zo is. Dat hoeft in het onderhavige geval niet te betekenen dat de RSJ zegt dat het niet op orde is en de ISt dat het wel zo is. Nee, het omgekeerde is ook mogelijk. Zeker als het om adviezen gaat, is zo'n situatie zeer wel denkbaar. Bij het opstellen van beleid krijgt men altijd van de verschillende instanties verschillende adviezen. Bij toezicht wordt echter nagegaan of alles gaat zoals het moet gaan en of er ongewenste knelpunten zijn. Er wordt dus niet slechts gecontroleerd of aan de regels wordt voldaan, maar ook wat het effect is van het op een bepaalde manier functioneren. Op dat punt is absoluut eenduidigheid nodig. Men kan dan niet werken met twee toezichthoudende instanties. Dat is ook de reden waarom de Inspectie voor het gevangeniswezen niet ook aspecten van de gezondheid controleert of

aspecten die door andere inspecties worden onderzocht. Als dat namelijk wel het geval zou zijn, zou je op een gegeven moment een conflict krijgen tussen al die inspecterende organen en dan kunnen het bestuur en de minister geen keus meer maken. Welk signaal moet de minister wel serieus nemen en welk niet? Als er adviezen worden uitgebracht, kan hij kiezen, maar bij inspectierapporten is dat niet gewenst, ook niet met het oog op de bruikbaarheid van de inspectierapporten voor beide Kamers in een discussie met de minister. De minister zal zich dan op het ene rapport beroepen en de Kamer misschien op het andere. In zo'n situatie komen wij geen steek verder bij het beantwoorden van de vraag: hoe zou het moeten? Dus hoezeer een bepaalde toon ook wenselijk zou zijn, het is niet wel denkbaar dat een wetgever op een belangrijk punt als het toezicht twee instanties naast elkaar laat bestaan.

Dan kom ik te spreken over de vraag of voldaan wordt aan de European Prison Rules. Veel leden menen dat die rules het kader vormen voor de beoordeling van deze wetgeving. Verschillende woordvoerders hebben in dat verband verwezen naar de regels 92 en 93. Deze hebben betrekking op de inspectie en de monitoring van de penitentiaire inrichtingen. Regel 92 ziet daarbij op de inspectie van de zijde van de overheid, de governmental inspections, en regel 93 op het onafhankelijk toezicht, de independent monitoring. In de toelichting van de EPR wordt benadrukt dat in de lidstaten van de Raad van Europa op zeer verschillende wijze invulling wordt gegeven aan de regels voor onafhankelijk toezicht op detentie en dat de EPR niet één vorm van toezicht willen voorschrijven. Daarmee recipieert men de bestaande verscheidenheid en diversiteit.

Heeft Nederland de aanbevelingen overgenomen? Bedacht moet worden dat beide regels ten nauwste met elkaar verband houden. De overheidsinspectie op de strafrechtstoepassing is niet beperkt tot het toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van het budget, maar heeft ook betrekking op de omstandigheden van detentie en de behandeling van gedetineerden. Anders zouden wij wellicht al aan regel 92 hebben voldaan met de Rekenkamer, die daarop toeziet. De Rekenkamer ziet ook toe op de doelmatigheid en kan daarover constateringen doen. De ISt is juist belast met het toezicht op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op de aspecten van beveiliging, waaronder de bejegening van gedetineerden. De ISt is ook belast met het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. De ISt ziet er dus niet alleen op toe of aan de regels wordt voldaan, maar ziet ook toe op de kwaliteit van de uitvoering, waaronder de bejegening.

Ik erken dat de ISt een dienstonderdeel is van het ministerie van Justitie, maar ik wijs erop dat er sprake is van onafhankelijkheid in de werkwijze en de oordeelsvorming. Dat brengt mij tot een meer algemeen punt. Wij moeten ons ervoor hoeden om ervan uit te gaan dat een dienst die onderdeel is van de overheidsorganisatie daarom niet onafhankelijk is. Onafhankelijkheid is geen kwestie van al dan niet onderdeel zijn van de overheid. Ook de rechter is onderdeel van de overheid. Zijn salaris wordt betaald door de overheid, maar hij is wel onafhankelijk. Deze discussie hebben wij meermalen gevoerd over de onafhankelijkheid van medisch deskundigen. Een medisch deskundige bij een medische dienst die keuringen verricht is daarmee niet een verlengstuk van de overheid of van het departement

Donner

waar hij werkzaam is. Alle inspecties zijn georganiseerd als onderdeel van departementen, juist wegens de vertaling van de inspectierapporten in het beleid. Het is niet primair een voorwerp voor discussie in de Kamer zoals bij de Rekenkamer, maar het is primair een instrument van de regering om ervoor te zorgen dat het beleid beantwoordt aan de eisen waaraan het moet voldoen. Daarom zullen inspecties altijd onderdeel zijn van het uitvoerend apparaat. Daarbinnen hebben zij echter een zodanige status en positie, zoals geregeld in hun statuut, dat sprake is van een onafhankelijke werkwijze en oordeelsvorming. Er zijn verschillende vormen. Ik ben op dit moment bezig de inspectie rechtstreeks op te hangen aan de secretaris-generaal wegens de vraag of het niet partijdig oogt.

In reactie op de opmerkingen van de heer Van de Beeten zeg ik dat de DJI formeel al een agentschap is op de begroting; het is geen zelfstandig bestuursorgaan. Dat ben ik met hem eens. De DJI is al helemaal niet een commercieel bestuursorgaan. Het gaat inderdaad om een vorm van gewelduitoefening. De discussie of de persoon die daar rondloopt een ambtenaar moet zijn of iets anders, moeten wij op een ander moment voeren. In essentie moet een minister kunnen worden aangesproken op de verantwoordelijkheid voor het gevangen houden. Ik kan alleen maar bevestigen dat dit in deze dagen duidelijker is dan ooit. In die zin zijn wij het daarover niet oneens.

De vraag is primair op welke wijze de financiële organisatie is geregeld. U zult bij alle departementen zien dat inspecties geen onafhankelijke instanties zijn die vooral functioneren door de publiciteit rond hun rapporten en het publieke debat dat daarover ontstaat. Dat zie ik bij onafhankelijke adviesorganen en onafhankelijke onderzoeksraden. Een inspectie is primair een instrument van een minister om erop toe te zien of er wordt gedaan wat moet worden gedaan en of er wordt voldaan aan regels. Ministers zijn verantwoordelijk voor het functioneren van die inspecties en kunnen daarop worden aangesproken.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De portie van mijn opmerking was dat uit de stukken het beeld rees dat deze inspectie nodig was omdat de dienst als het ware op een gelijke afstand werd gezet als een reeks andere in de stukken genoemde diensten. Ik heb opgemerkt dat het niet juist is om een inspectie in te voeren omdat je een dienst op afstand hebt gezet. Bij de DJI kun je niet, net als bij zbo's, een afstand scheppen op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Minister **Donner**: Wij zijn het daarover eens. Een minister kan worden aangesproken op de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming en werkwijze van de inspecties. Maar wij moeten ons hoeden voor een teneur die vaak sluipt in de debatten dat een dienst, omdat hij onderdeel is van het overheidsapparaat en omdat hij valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid, daarom niet onafhankelijk is. Dat zou betekenen dat de medische dienst van de krijgsmacht geen behoorlijke medische verzorging biedt en geen onafhankelijk medisch oordeel kan hebben, omdat men mede valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie. Idem dito geldt dat voor tal van andere instanties.

De praktijk van de ISt-rapporten laat dat ook zien. De inspectierapporten kunnen aan de Kamer worden

aangeboden, onafhankelijk van de mening van de minister van Justitie. De rapporten worden ook systematisch aan de Kamer toegezonden. In de aanbiedingsbrief bij de rapporten kan de minister van Justitie, als hij een andere mening is toegedaan, die mening kenbaar maken. Dat betekent echter niet dat zijn weergave van de feiten in de plaats treedt van de werkelijkheid van het inspectierapport. Kortom, ik kan er kanttekeningen bij plaatsen, maar ik kan niet zeggen dat het rapport niet naar de Kamer gaat omdat ik het niet met het rapport eens ben. Dat gebeurt wel met nota's waarmee een minister het niet eens is, want die vallen onder de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de minister. Kortom, er wordt door dergelijke waarborgen meer gewaakt voor de schijn van partijdigheid waarover de heer Holdijk spreekt dan door de positie van een inspectie.

Ik keer terug naar de regels 92 en 93 van de EPR. Ik wees er al op dat de ISt beide elementen in zich verenigt van enerzijds een overheidsinspectie die beziet of de hand wordt gehouden aan de regels en anderzijds een onafhankelijk toezicht. De vraag of de ISt kan worden beschouwd als een independent body in de zin van regel 93 van de EPR kan in die zin dan ook bevestigend worden beantwoord. Ik laat in het midden of wij geheel hebben voldaan aan regel 93, maar constateer dat wij in ons systeem het onafhankelijk toezicht op lokaal niveau hebben door de commissies van toezicht. In de toelichting op de EPR wordt aangegeven dat de lokale commissie van toezicht een in Europa veel voorkomende vorm van toezicht is op plaatsen van detentie. In die zin hebben wij met het lokale toezicht ook voldaan aan regel 93. Ik ga de discussie niet aan of wij op zichzelf aan iedere regel hebben voldaan, maar in combinatie wordt in ieder geval volledig voldaan aan de regels 92 en 93. Daarnaast waarborgt het in de penitentiaire wetgeving neergelegde stelsel van rechtsbescherming een laagdrempelige en effectieve onafhankelijke controle op de behandeling van gedetineerden door de beklagcommissies van de commissies van toezicht en in beroep door de beroepscommissie van de RSJ. Door dat stelsel wordt eveneens uitvoering gegeven aan regel 93 van de EPR. Kortom, het totale stelsel van toezicht voldoet aan de regels 92 en 93. Het stelsel moet als totaliteit worden gezien; het gaat er niet om dat alle onderdelen afzonderlijk totaal aan de regels 92 en 93 voldoen. Naar mijn gevoel kan aan deze regels van de EPR geen argument worden ontleend ten betoge van de stelling dat een en ander noopt tot handhaving van de toezichthoudende taak van de RSJ.

Mevrouw Tan vroeg mij om aan de hand van de notitie van de RSJ in te gaan op de meerwaarde van de RSJ. Ik constateer dat het zeker niet zo is dat de RSJ zich slechts houdt aan constatering van of aan normen. Ook de ISt adviseert of normen voldoen, of normen ongewenste effecten hebben. Er zijn legio voorbeelden in de rapporten te vinden. Ik doel op de adviezen van de ISt over de uitwerking van de verkorting van de dagprogramma's op de resocialisatiemogelijkheden van gedetineerden. Daarover heeft ook de ISt in haar rapporten zeer kritische opmerkingen gemaakt.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Is het de stelling van de minister dat de informatie in de brief van de RSJ niet klopt? Zou het rapport er anders hebben uitgezien als het uitsluitend

Donner

door de ISt zou zijn opgesteld? Ligt de meerwaarde van de RSJ in de door mij genoemde onderwerpen?

Minister **Donner**: Nee, zo lees ik de brief niet. Als er een ISt en een RSJ was, dan zouden er twee rapporten zijn uitgebracht die op onderdelen verschillend zijn. Als er een derde instantie was geweest, zouden wij een derde rapport hebben gehad dat mogelijk op onderdelen verschilde van de andere. Dat is eigen aan verschillende organen. Op het punt van het toezicht valt daar niet mee te werken. Welk van de toezichtrappen is dan steekhoudend?

Mevrouw **Tan** (PvdA): Het fraaie van de gang van zaken is nu juist dat ISt en RSJ gezamenlijk tot één rapport hebben kunnen komen, ieder vanuit een eigen inbreng. De gebruikers en ontvangers van het rapport hebben daarmee een complementair beeld gekregen met inbreng van beide instanties.

Minister **Donner**: Ik constateer dat de RSJ opmerkingen maakt over de minimale celoppervlakte, maar dat het uiteindelijke rapport daarover geen passage bevat. Daar heeft de ISt blijkbaar gezegd: nee, dat is geen punt waar wij aan kunnen vasthouden. Op andere punten is uit de samenspraak wel een passage voortgevloeid. Dat is geen bewijs dat de ISt die punten niet zou hebben opgevoerd als de RSJ ze niet genoemd had. Dat kan ik daar niet uit afleiden. Ik geef de Kamer op een briefje dat, als er nog een derde instantie bij betrokken was, die instantie punten zou hebben genoemd waarvan zij gezegd zou hebben: als ik er niet geweest was, waren ze nooit in het rapport gekomen. Dat is eigen aan het hebben van verschillende instanties. Voor mij is het een argument om te zeggen dat ik in het toezicht niet geconfronteerd wil worden met meerdere rapporten. Als mevrouw Tan constateert dat er in de ISt te weinig aandacht is voor de bejegening, dan vraag ik haar op welke wijze dat dan wel gewaarborgd kan worden. Het kan niet door op hetzelfde terrein twee instanties met adviezen te laten komen. Dan werken inspectie en toezicht niet meer.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Sluit de minister uit dat er na aanvaarding van dit wetsvoorstel nog eens een gezamenlijk onderzoek komt van ISt en RSJ, al dan niet op verzoek van de Tweede of deze Kamer of misschien zelfs wel op eigen initiatief van de minister?

Minister **Donner**: Daarover heb ik nog niet nagedacht. Laat mij eerst mijn betoog afmaken. Primair reagerend zeg ik niet: wat hier door de RSJ beschreven wordt, is niet waar. Nee, ik constateer dat er verschillende aspecten zijn, maar ik geef ook aan dat ik een aantal punten die de RSJ noemt, in de vorm van een advies heel begrijpelijk zou vinden. In het kader van toezicht – gebeurt er wat er moet gebeuren? – vind ik de punten echter minder op hun plaats. Dat is het wezenlijke verschil tussen advies en toezicht. Toezicht gaat niet per definitie over de regels. Het kan ook betrekking hebben op kwaliteit, doelmatigheid en andere zaken. Aan de hand van de norm gaat het uiteindelijk om de vraag of het zo zou moeten gebeuren. Sommige zaken zijn meer aanbevelingen van een adviesorgaan: u zou daar of daar nog eens naar moeten kijken. In de stukken heb ik aangegeven dat ik daarom de adviserende taak van de RSJ die waarde toeken. In het kader van het functioneren

van de lokale commissies, in het kader van de beroepsfunctie komt de RSJ tot conclusies over de werking van bepaalde regels. In de vorm van adviezen moet dat naar de minister. Dat heeft een andere status. Als het gaat om toezicht, moet de minister ergens aan voldoen, tenzij hij goede argumenten heeft om het niet te doen. Bij een advies gaat het om iets anders.

De heer **Kox** (SP): Ik hoor de minister ons graag uitleggen waarom zijn voorstel het beste is, maar ik constateer dat hij er erg lang mee bezig is. Het moet hem opgevallen zijn dat deze Kamer er anders over denkt. Hoeveel gelijk de minister voor zichzelf ook heeft, ik ben benieuwd wanneer hij toekomt aan een reactie op datgene wat deze Kamer heeft gezegd: wij willen dat de toezichttaak bij de RSJ blijft. Met al zijn uitleg en deskundigheid kan de minister daar niet aan voorbijgaan. Het begint nu te veel te lijken op een herhaling van de memorie van antwoord.

Minister **Donner**: Ik leg u uit waarom ik toch meen dat de aangevoerde argumenten voor het behoud van het toezicht bij de RSJ niet steekhoudend zijn. Er kan in het toezicht niet mee gewerkt worden. Ik zou dan regelmatig geconfronteerd worden met verschillende toezicht-rapporten waarvan de waarde mij onbekend is. Als de één zegt dat iets deugt en de ander zegt dat iets niet deugt, heb ik een probleem. Dat fundamentele probleem moet de wetgever onder ogen zien. Als men eenmaal kiest voor de instelling van ISt, dan ligt in het verlengde dat de taak van de RSJ op dat terrein verdwijnt.

De heer **Kox** (SP): Deze Kamer vindt dat de toezichttaak bij de RSJ moet blijven. Het strekt de minister tot eer dat hij nog eens uitlegt wat hij vindt en dat wij moeten vinden wat hij vindt. Iemand zei daarnet tegen mij: Donner is niet alleen een goed wetenschapper, maar ook een goed bestuurder. Hij moet toch echt iets doen met wat wij ingebracht hebben. Anders zegt de Kamer straks: mijnheer de minister, wij nemen uw wetsvoorstel niet aan.

Minister **Donner**: Op dit punt kan ik niet anders. Ik heb dit wetsvoorstel niet ingediend als onderwerp van discussie. De Tweede Kamer heeft in meerderheid het voorstel gebillijkt. De Eerste Kamer kan dat desondanks niet doen. Nogmaals, het punt stond centraal in de discussie in de Tweede Kamer. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer in meerderheid voor dit systeem gekozen. Wij kunnen niet vervolgens wat anders doen omdat de Eerste Kamer wat anders vindt. Dan werkt het wetgevingssysteem niet meer. In de Kamer kan blijken dat er fouten in de wet staan, waarna er eventueel een novelle nodig is om ervoor te zorgen dat de wet kan werken, maar het is uiteindelijk wel een kwestie van kiezen. Ik heb alle begrip voor de gevoelens die in de Kamer leven met betrekking tot de RSJ. Tegen de heer De Graaf zeg ik dat het heel nuttig kan zijn dat de RSJ mede functioneert als verbindingsschakel tussen de verschillende lokale commissies, zodat het geluid dat daar leeft kan worden versterkt. Maar dat is iets anders dan dat het uitmondt in een toezichtrapport, waarvan ik heb aangegeven op welk punt verwarring ontstaat. Dat kan worden vertaald in ongevraagde adviezen en kan leiden tot coördinatie tussen de commissies van toezicht zoals die lokaal functioneren. Een andere mogelijkheid is

Donner

dat, omdat de RSJ er is, deze bij bepaalde inspecties van de ISt wordt toegevoegd als adviseur, en op deze wijze doorwerkt in de adviezen. Dat is heel wel voorstelbaar. Maar het gaat mij erom dat ik op het gebied van toezicht een zo groot mogelijke eenduidigheid wil bereiken. Ik maak onderscheid tussen toezicht en een toezichtrapport. Het laatste is een signaal waarmee een minister wat moet doen, tenzij hij pertinent zegt dat hij het daar niet mee eens is.

Een ander punt is in hoeverre de RSJ centraal die stimulerende, bindende functie ten aanzien van het functioneren van de lokale commissies op het punt van de bejegening kan vervullen. Ik probeer te schetsen dat dat een functioneren van de RSJ is dat ik mij heel wel kan voorstellen. De door mij genoemde stimulerende en bundelende rol van de RSJ houdt bijvoorbeeld in het combineren van ervaringen bij het toezicht door de lokale commissies van toezicht. De RSJ kan hierover de lokale commissies van toezicht adviseren, los van de vraag of dat leidt tot een advies aan de minister. Via die lijn word ik geadviseerd over wat de commissies van toezicht op structureel niveau aan bejegeningklachten tegenkomen, maar ook wat zij aan ondersteuning en faciliteiten nodig hebben. Als het gaat om kwaliteitsverbetering, hebben wij er alle belang bij om dat op lokaal niveau te verbeteren, als daartoe aanleiding bestaat. Daarbij kan de RSJ om advies worden gevraagd. Het is volstrekt niet waar dat, als de toezichttaak van de RSJ vervalt, de RSJ als zodanig geen toegang meer zal hebben tot de penitentiaire instellingen. Over de exacte invulling van die stimulerende rol zal ik gaarne met de RSJ in overleg treden, los van het punt van de heer Van de Beeten over de eventuele associatie van de RSJ aan het functioneren van de ISt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik kan uw gedachtegang goed volgen, en ik denk dat het de goede kant opgaat. U zegt dat de leden van de RSJ uiteraard toegang hebben tot de instellingen. Als zij daar in het kader van een voorgenomen advies een bezoek willen brengen om een onderzoek ter plaatse te doen, is dat dan zonder meer mogelijk?

Minister **Donner**: Ja, dat is ook in de Tweede Kamer gewisseld. Zij zijn een instelling van het gevangeniswezen.

Uit de keuze voor de ISt vloeit onvermijdelijk voort dat er geen twee toezichthoudende instanties op hetzelfde terrein kunnen zijn, omdat dat verwarrend is. Aan de European Prison Rules wordt door het geheel van het systeem zoals wij dat hebben ingericht, beantwoord. Als het gaat om de overblijvende rol van de RSJ, verandert daaraan niets met dit systeem, zij het dat de adviserende taak in die zin verandert dat wat wellicht vroeger in een toezichtrapport werd gebracht, nu ook in adviezen kan worden omgezet. Dat betekent dat de RSJ daartoe toegang moet hebben, en nog belangrijker dat de RSJ daarmee invulling kan geven aan wat hier de stimulerende en versterkende rol naar de lokale commissies van toezicht is genoemd.

De heer Holdijk vroeg mij hoe het staat met de Inspectie op de geestelijke verzorging, waarbij ik aanneem dat wij dat begrip in dezelfde zin verstaan. De ISt ziet erop toe of daarvoor ruimte is, de kerken zien erop toe of het aan de maat is.

De vergadering wordt van 17.45 uur tot 17.50 uur geschorst.



Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Het positieve in dit debat was naar mijn mening de grote inhoudelijke overeenstemming in de inbreng van de verschillende fracties in deze Kamer, al waren de conclusies die werden getrokken misschien niet allemaal even hard of even vergaand. De fractie van de Partij van de Arbeid is het ex post eens met de fractie van de VVD dat zij de minister zijn inspectie gunt. Wij doen daar niet aan af. Ik heb van collega's van het CDA als commentaar gekregen dat mijn pleidooi voor het koesteren van waardevolle structuren bijna een CDA-verhaal leek. Ook daarin worden kennelijk parallellen gezien. Uiteraard zijn wij het van harte met de fracties van GroenLinks en de SP eens dat de situatie in de penitentiaire inrichtingen juist extra aandacht vergt op toezichtgebied.

Het minder positieve in dit debat is dat de PvdA-fractie een beetje teleurgesteld is, om het zacht uit te drukken, over de reactie van de minister op de eenduidige geluiden en op de vragen die wij hem hebben gesteld. Het gaat vooral om de discussie over hoe je moet aankijken tegen de toezichttaak versus de adviestaak. De minister heeft het eigenlijk over een soort waterscheiding, een heel scherpe demarcatielijn, terwijl er in het verhaal van de RSJ meer sprake is van een vloeiende lijn. De PvdA-fractie kan zich daarin meer vinden. Uiteraard moeten er niet allemaal verschillende instanties zijn die met verschillende rapporten komen, maar het mooie was nu juist dat over de detentieboot één rapport is uitgebracht waarin de invalshoeken van ISt en RSJ blijkbaar verenigbaar waren. De RSJ legt daarin uit dat de inspectie toetst aan bestaande regels en beleid, terwijl de raad als beleidsadviserende instantie opmerkingen kan maken over waar een norm ontbreekt of toepassing leidt tot een volgens de raad ongewenste situatie. En dat allemaal in het kader van het toezicht.

Naar aanleiding van vragen van de heer Van de Beeten heeft de minister gezegd dat herhaling mogelijk is. Ook als de toezichthoudende taak van de RSJ vervalt, is het in de toekomst mogelijk dat er een toezichtrapport komt in samenwerking tussen ISt en RSJ. Ik formuleer het nadrukkelijk zo om te checken of wij de minister goed hebben begrepen. De minister wil de stimulerende en ondersteunende rol richting lokale commissies handhaven. Betekent dit dat het budget van de RSJ wordt gehandhaafd?

Het zal duidelijk zijn dat in onze ogen een nadere invulling en concretisering wenselijk is van de vorm waarin de komende taakafbakening tussen ISt en RSJ wordt gegoten. Daarover willen wij nadere informatie van de minister alvorens wij definitief kunnen bepalen of wij met zijn voorstel kunnen instemmen. Ik doe een beroep op de minister om te proberen de signalen die hem vanuit de fracties hebben bereikt, te betrekken bij zijn reactie en om niet al te star vast te houden aan de voorstellen zoals die nu zijn geformuleerd. De fractie van de Partij van de Arbeid is natuurlijk ook voor vernieuwing en innovatie, maar eveneens tegen afbraak van wat waardevol is. Ik wil juist deze minister, die de naam heeft een zorgvuldig bedachtzaam bewindspersoon te zijn, daarop aanspreken.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik begrijp dat wij in de persoon van mevrouw Tan op termijn een nieuw CDA-lid kunnen verwachten. Dat is heel plezierig. Zij wordt ook steeds vriendelijker tegen deze minister, zo merkte ik in haar tweede termijn. Ook dat is heel plezierig.

De minister doet het opnieuw enigszins voorkomen alsof deze Kamer in het verleden heeft gevraagd om de instelling van een inspectie voor de sanctietoepassing. Ik ben zelf niet bij de behandeling van eerdere wetsvoorstellen op dit terrein geweest, maar de stukken gelezen hebbend, heb ik niet de indruk dat deze Kamer erom heeft gevraagd. Er is wel een discussie geweest in de Tweede Kamer over hoe integrale kwaliteitsbeoordeling zou moeten plaatsvinden. Die discussie heeft geleid tot de conclusie dat er een inspectie moet komen. Ik geloof niet dat wij er op enige wijze om hebben gevraagd. Wij hebben uiteraard wel via de begrotingen daarvoor de ruimte geboden, maar daarmee is niet gezegd dat er op het punt van de RSJ een beslissing is genomen.

De minister wijst op het totale systeem van de regels 92 en 93. Uiteraard moet het allemaal in samenhang met elkaar worden gezien, maar wij kunnen er niet omheen dat er in de ene regel sprake is van government inspection en in de andere van independent monitoring. Als het allemaal precies hetzelfde is, had het natuurlijk in één regel en in anderhalve volzin geformuleerd kunnen worden. Dat argument spreekt mij dan ook in het geheel niet aan.

Wel spreekt mij het argument aan dat de lokale commissies independent monitoring belichamen. De zorg van de heer De Graaf in eerste termijn of dat daarmee voldoende is gewaarborgd is ook de onze. Kan de RSJ daar niet een belangrijke rol in spelen? Als ik het goed begrijp, zegt de minister nu: ja, dat is zo, zie de motie-Çörüz/Weekers. In die motie is sprake van een stimulerende en ondersteunende rol richting de lokale commissies. Ik begrijp van de minister dat de leden van de RSJ kunnen deelnemen aan onderzoeken die worden gedaan door de lokale commissies en dat zij ook ondersteuning kunnen geven bij de uitvoering van toezichttaken door de lokale commissies. Voorts begrijp ik dat zij in dat kader en in het kader van de adviestaak bezoeken kunnen brengen aan instellingen en gesprekken kunnen voeren met functionarissen en gedetineerden in de instellingen buiten tegenwoordigheid van de directie. In het licht van de toelichting op artikel 93 van de European Prison Rules zal eraan moeten worden toegevoegd dat de RSJ ook een rol zal moeten spelen bij het openbaar maken van de rapporten van de lokale commissies over de uitvoering van hun toezichtstaken en dat de RSJ rapporten zal moeten toezenden aan internationale organen, met name de commissie inzake de ERP van de Raad van Europa. Als je zegt dat daar taken liggen van de RSJ lijkt het mij logisch dat dit tot consequentie heeft dat er geen aanleiding is om op de begroting van de RSJ te bezuinigen, zoals mevrouw Tan al heeft vastgesteld.

Als de minister zegt dat het inderdaad allemaal zo ligt en als wij het hier door middel van een gemeenschappelijk standpunt van deze Kamer en de regering vastleggen in de parlementaire geschiedenis, dan heb ik eerlijk gezegd niet veel behoefte meer aan een formele

toezichthoudende taak van de RSJ, omdat datgene wat materieel van belang is dan voldoende is gewaarborgd.

□

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. De eerste termijn leek bijna een herhaling op te leveren van iedere voorgaande spreker. Het risico is groot dat dit nu weer gebeurt, omdat wij in wezen maar over één onderwerp praten: de toezichthoudende taak van de RSJ. Alle andere onderdelen van dit wetsontwerp zijn niet meer ter discussie gesteld en zijn daarmee, zoals de minister terecht heeft geconcludeerd, acceptabel. Ik heb niet zoveel zin om nu weer met de minister de degens te kruisen over datgene wat hij in zijn antwoord heeft gezegd over de European Prison Rules 92 en 93. Daarover worden wij het volgens mij niet echt eens. De minister volgt hierbij volgens mij een cirkelredenering. Aan de ene kant geeft hij toe dat de commissies van toezicht naast de ISt nodig zijn om aan 93 te kunnen voldoen, maar hij concludeert vervolgens dat er dan geen behoefte meer is aan de toezichthoudende taak van de RSJ.

Ik heb zelf een jaar of 15 deel mogen uitmaken van commissies van toezicht. Als die commissies verstoken raken van de ondersteuning door de RSJ, worden zij aan de heidenen overgeleverd. Zij kunnen hun informatie dan alleen nog maar betrekken van de lokale directie en dan is het zeer sterk afhankelijk van de persoon van de directieleden of zij op hun wenken worden bediend. Het komt nog wel eens voor dat je het niet met de directie eens bent en dat je dus naar een oplossing moet zoeken. In de tijd dat ik deel uitmaakte van dergelijke commissies, hebben wij dankbaar gebruikgemaakt van de expertise en kennis – ook landelijk – van de RSJ. Bovendien was het mijn ervaring dat het bestaan van de RSJ met zijn toezichthoudende taak als een stok achter de deur kon dienen in de richting van de plaatselijke directie om op enig moment toch maar mee te buigen met de wensen van de commissie van toezicht. Ik zou het erg vervelend vinden als die gang van zaken verloren zou gaan.

Bovendien wordt er dan een steen uit het betoog van de minister getrokken, want als de commissies van toezicht hun toezichttaak niet meer ten volle kunnen invullen, gaat zijn redenering over artikel 93 van de EPR mank. Het is dus zijn belang dat de commissies hun toezichttaak op lokaal niveau goed blijven uitoefenen, het is zijn belang dat zij daarbij zo goed mogelijk worden ondersteund en dat zij landelijk vergelijkend hun werk kunnen doen. Dit is belangrijk omdat directies van penitentiaire instellingen met elkaar overleg voeren onder aansturing van de Dienst Justitiële Inrichtingen en als tegenwicht zouden voorzitters van de commissies van toezicht samen met de leden van de RSJ overleg moeten kunnen plegen om waar nodig enige tegendruk te kunnen bieden.

Ik werd getroffen door de opmerking van de minister dat er nog geen sprake is van afhankelijkheid als iets onderdeel is van de overheid of omgekeerd, dat je onderdeel van de overheid kunt zijn en toch onafhankelijk. Dit was een beetje een waarschuwing in onze richting dat wij voorzichtig moeten zijn met onze argumenten. Ik denk dat het nuttig is, zeker voor het parlement, om de overheid en de regering kritisch te volgen en daarin een eigen rol te vervullen. Opmerkin-

De Graaf

gen van een minister in deze zin wekken mijn achterdocht; ik heb al snel de neiging om daar iets achter te zoeken. Mag ik dit staven met een voorbeeld naar aanleiding van het betoog van de minister?

De minister zegt dat de ISt onafhankelijk is en rapportages zal uitbrengen. Wat gebeurt er als de ISt een redelijk kritisch rapport aflevert over de gang van zaken in een penitentiaire inrichting dat ertoe leidt dat een ander onderdeel van het ministerie maatregelen moet treffen en zij worden het niet met elkaar eens? De minister verkeert dan in de lastige positie dat hij de knoop moet doorhakken. Het is dan de vraag in welke richting zijn beslissing zal gaan. Zal hij dan kiezen voor het rapportuitbrengende ISt of voor het tot bezuinigingen genoodzaakte DJI? Ik wil hiermee maar zeggen dat ook al kan een inspectie onder leiding en gezag van de minister tot onafhankelijke oordelen komen, de uitvoering van de adviezen en aanmerkingen problemen kan opleveren, meer dan wanneer er sprake is van onafhankelijk toezicht.

Ik sluit mij aan bij de opmerkingen van mevrouw Tan en de heer Van de Beeten over de taak van de RSJ en de relatie met de commissies van toezicht na de vaststelling van de wet. Ik pleit ervoor dat dit wordt vastgelegd. Ik wacht de reactie van de minister in tweede termijn af voordat ik een conclusie trek over de voortgang van de behandeling van dit wetsvoorstel.

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie op onze inbreng in eerste termijn. Hij heeft mijn vragen naar tevredenheid beantwoord. Hij hoefde ons niet te overtuigen van het feit dat een dubbel toezicht niet wenselijk is. Voor ons is het zonneklaar dat dit een ongewenste situatie zou zijn. Ik teken hierbij wel aan dat deze Kamer nimmer blijkt heeft gegeven van instemming met de instelling van een inspectie.

Ik kan mij aansluiten bij voorgaande sprekers. Ook onze fracties vinden het een knelpunt dat de ISt een ambtelijk orgaan is. De inbreng uit die hoek zal altijd anders zijn dan een inbreng uit de "maatschappij". Ik betwist niet dat de ISt onafhankelijk zal kunnen functioneren, maar ik blijf van mening dat een inbreng uit de "maatschappij" vrijer kan zijn dan die van een ambtelijk orgaan en de personen die daarvan deel uitmaken.

Dit brengt mij op het thema dat de sprekers voor mij al hebben aangesneden, namelijk de lokale commissies die een deel van het toezicht dat door de Europese gevangenisregels wordt geëist, voor hun rekening te nemen. Zij blijken in de praktijk soms zwak te functioneren en zwak te staan in de relatie met directies. Zij kunnen blijkbaar soms niet zonder de steun van een landelijk orgaan. Ik sluit mij aan bij de opmerking dat de resterende mogelijkheden en bevoegdheden van de RSJ – met verlies van de formeel toezichthoudende taak van de RSJ – mede ter stimulering en coördinatie van die lokale commissies van belang zijn, ook voor de toekomst. Daarom zal ik met belangstelling naar het antwoord van de minister in tweede termijn luisteren.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Dit lijkt een aantrekkelijke redenering als een bewindspers-

soon niet uit de voeten kan met twee toezichthoudende organen, omdat orgaan A X rapporteert en orgaan B Y. Als dit geen karikatuur is, is er waarschijnlijk iets ernstigs aan de hand. Als de interne inspectie oordeelt dat de gang van zaken bevredigend is en een extern maatschappelijk toezichtsorgaan komt tot een tegengestelde conclusie, dan moeten wij vandaag besluiten om het onafhankelijke toezicht in handen van de RSJ te houden. Het zijn niet de minsten die daarvan deel uitmaken; het zijn mensen met een lange staat van dienst op het terrein van strafrecht. Als beide rapportages inderdaad uiteen zullen lopen, laten we dan de veilige weg kiezen en voor het onafhankelijke toezicht pleiten. Het is waarschijnlijk een karikatuur, want in de praktijk zullen de verschillende vormen van toezicht niet tot uiteenlopende conclusies hoeven leiden. Bovendien gaat het argument niet op, omdat de minister ook nu last zou blijven houden van verschillende vormen van toezicht: enerzijds de inspectie, anderzijds de lokale commissies van toezicht die rapportages produceren; enerzijds de inspectie, anderzijds de RSJ als rechtsprekend orgaan in beklagzaken. In essentie schrijven de Europese gevangenisregels ons dat ook voor: enerzijds governmental inspection, anderzijds een onafhankelijke monitoring. Dat een verantwoordelijk bewindspersoon verschillende signalen krijgt over eenzelfde situatie is eigenlijk vanzelfsprekend en ingebakken in het systeem. De argumentatie vond ik dus niet erg overtuigend.

Wel kreeg ik in het debat de indruk dat de RSJ ongeveer alles mag blijven doen wat hij nu doet, alle bevoegdheden behoudt en mogelijk hetzelfde budget houdt. De RSJ mag een deel van de taken echter niet meer betitelen met "toezicht", maar moet bijvoorbeeld van adviesverlening spreken, al dan niet zwaarwegend. Als dat het geval is, praten we slechts over terminologie; dan is geen sprake van een materieel belangrijke wijziging. Ik ben dan ook zeer benieuwd naar de antwoorden die de minister in tweede termijn zal geven op de gestelde vragen. Ik schort ons oordeel over het eindvoorstel tot dan toe op.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide antwoord, maar ik blijf het met hem oneens. Hij zegt dat met twee vormen van toezicht niet te werken valt. Ik vraag me af waar hij dat vandaan haalt. Ten eerste staat in de Europese gevangenisregels dat er twee vormen van toezicht zijn; zo is het afgesproken en wij laten ons daardoor inspireren. Het is dus mogelijk, al kun je erover discussiëren of je het wilt. Ten tweede zegt de minister dat er onafhankelijk toezicht is in de vorm van commissies. Welnu, als het bestaat en het er kan zijn, is er dus geen argument tegen het bestaan van de Raad voor de Strafrechtstoepassing. Hij heeft al te werken met het onafhankelijke toezicht.

Volgens mij zijn dus er twee bewijzen voor dat met twee vormen van toezicht kan worden gewerkt. De vraag is of deze minister dat wel wil. Welnu, de minister wil het liever niet, maar hij heeft geen enkel argument genoemd waarom het niet zou kunnen. Zijn verhaal over de Tweede Kamer die het met hem eens zou zijn, vind ik niet overtuigend. Als je goed bestudeert wat de Tweede Kamer hierover heeft gezegd, blijkt dat deze het met hem eens is omdat er zoveel zaken in dit wetsvoorstel zitten;

Kox

een "nee" zou een probleem opleveren, de tijd dringt enzovoorts.

Tegelijk lijkt de minister her en der toch schoorvoetend in te stemmen: als je zaken anders benoemt, mag het allemaal ineens wel. Ik vind dat je dat niet moet doen. Beweren dat alles mag blijven zoals het is, maar dat je het niet zo mag noemen, vind ik flauwekul. Wij moeten hier altijd zoeken naar een redelijke oplossing. Ik kan ermee leven als deze minister erin zou slagen om te formuleren wat de toezichhoudende taak van de Raad voor de Strafrechttoepassing na 1 oktober zal zijn onder het beding dat het geen toezicht meer mag heten, maar voor de rest alles hetzelfde blijft. Mijn idee zou zijn: laat de minister dit in de komende week formuleren. We hebben nog wat vergaderingen te gaan en op 29 september zou de besluitvorming kunnen volgen. Iedereen kan er zo van worden overtuigd dat we uiteindelijk allemaal hetzelfde willen. Iedereen is dan gelukkig. Zo niet, dan ben ik voorlopig nog niet gelukkig.

De vergadering wordt van 18.28 uur tot 18.40 uur geschorst.



Minister **Donner**: Ik zal proberen om niet het debat van de eerste termijn over te doen maar mij te concentreren op de punten die in tweede termijn aan de orde zijn gekomen. Het was mij al duidelijk dat er een grote mate van overeenstemming is tussen de verschillende fracties. In eerste termijn heb ik geprobeerd om enerzijds tegemoet te komen aan de zorgen van de Kamer en anderzijds mijn eisen en de door mij beoogde werkingen overeind te houden.

De heer De Graaf heeft er terecht op gewezen dat als de lokale commissies onderdeel zijn van de uitvoering van de regels 92 en 93, zij enige kracht en ruggengraat moeten hebben. De verschillende leden, met name mevrouw Tan, vroegen naar mijn visie op de taak van de RSJ op dat terrein. De rechtsprekende taak is al geregeld in de verschillende beginselenwetten; daarvoor is dit wetsvoorstel niet nodig. In dat licht zou kunnen worden volstaan met een besluit. Dit wetsvoorstel is in juridische zin met name nodig voor het vastleggen van de adviserende taak en de andere inrichting van de werkwijze van de RSJ. De IST behoudt haar toezichhoudende taak, ook in kwalitatieve zin. De adviserende taak van de RSJ is geen ander etiket voor het uitoefenen van toezicht. De filosofie van de laatste jaren is dat toezicht wordt gehouden op wat er gedaan moet worden. Het openbaar zijn van een rapport heeft in dat kader een groot gewicht. Een minister kan vervolgens besluiten of hij het advies wel of niet opvolgt. Op basis van de regels, uitgangspunten en beginselen kan een inspectie constateren: daaraan voldoet u niet, op dit punt schiet u tekort. De conclusie kan zijn dat het een fortuin kost om er wel aan te voldoen. Zeker als het niet gaat om de handhaving van een wet maar om ander criteria, is het aan de minister om te bepalen of de begroting voldoende mogelijkheden biedt. Een minister moet uiteraard altijd dit soort afwegingen maken. Dat vertaalt zich echter niet in een minder hard rapport van de inspectie.

De lokale commissies hebben de taak om te monitoren hoe het gaat in de afzonderlijke inrichtingen. Ik kan mij heel wel vinden in de formulering van de heer De Graaf:

de RSJ moet niet alleen stimuleren maar de commissies op lokaal niveau ook waar nodig ondersteunen. Dat kan zich vertalen in adviezen aan de minister over structurele tekortkomingen. In individuele gevallen kan de directie van een inrichting worden aangesproken. Dat kan impliceren dat de RSJ deelneemt aan bezoeken, maar ook dat de RSJ ten behoeve van zijn adviserende functie zelf bezoeken aflegt aan een instelling.

De heer Van de Beeten heeft gevraagd naar het eventueel openbaar maken van de rapporten van de commissies van toezicht. Ik kan mij goed voorstellen dat er waar nodig stimulering en ondersteuning wordt geboden. Indien de lokale commissies onafhankelijk blijven, kan er echter geen formele relatie worden gelegd met de RSJ. De RSJ kan daarom niet in de plaats treden van de lokale commissies.

De heer **Kox** (SP): De RSJ en de lokale commissies waren er al, en dat werkte toch goed? Dat vloekte toch nooit met elkaar? Er komt nu wel een inspectie, maar dat verandert de verhouding tussen de RSJ en de lokale commissies niet wezenlijk. Waarom kan de RSJ geen taak krijgen bij het lokale toezicht? Deze Kamer wilde juist dat de RSJ die taak wel zou krijgen.

Minister **Donner**: De Kamer benadrukt steeds het onafhankelijke karakter van de lokale commissies. Onafhankelijkheid houdt ook in dat men onafhankelijk is van de RSJ. Daarom moet op het specifieke punt van de ondersteuning van de rapporten worden bezien hoe dat uitwerkt. Ik weet niet precies wat de rol van die rapporten is in het kader van de EPR.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik kan mij voorstellen dat een commissie van toezicht in een bepaalde lokale situatie aanleiding ziet om een rapport uit te brengen met een toezichhoudend karakter en daarbij ondersteuning vraagt van de RSJ. De RSJ wordt toch geacht om deskundigheid te bezitten. Zo'n rapport wordt natuurlijk wel op titel van die lokale commissie uitgebracht. Dit zou kunnen leiden tot een advies van de RSJ als men ook op andere plekken op dit probleem stuit. Daarmee is de cirkel rond. Een lokale toezichtactie van een commissie van toezicht leidt dan tot een rapportage, met of zonder inschakeling van de RSJ.

Minister **Donner**: Precies dat onderscheid probeerde ik te formuleren. Ondersteuning door de RSJ van de lokale commissies kan leiden tot de vraag aan andere lokale commissies om op dezelfde zaken te letten of tot adviezen aan de minister. In het voortbestaan van de RSJ ligt impliciet besloten dat dergelijke gecombineerde onderzoeken kunnen plaatsvinden, zoals in het geval van de gevangenisboten in Rotterdam.

Hoe zit het met het budget voor de RSJ? Ik kan niet in de toekomst kijken of het beleid van toekomstige regeringen op dit punt vastleggen. In de begroting die ik nog zal indienen – zo de Here wil – zullen de middelen die vrijkomen door een andere invulling van het toezicht, worden geïnvesteerd in die adviserende functie en de kwaliteit van de lokale commissies. Ik heb geprobeerd het op deze wijze te formuleren, teneinde op dit punt zekerheid te creëren voor de RSJ vanwege de bijl die op 1 oktober valt, en zo te voldoen aan de wens van de Kamer om tot een duidelijke afbakening te komen. Zo men wil, kan ik een brief schrijven, maar de inhoud

Donner

daarvan zal niet veel anders zijn dan wat ik nu gezegd heb.



De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Normaliter zou ik nu tot afhandeling van het wetsvoorstel komen, maar gelet op het gestelde in de tweede termijn van de kant van de Kamer kijk ik even naar de woordvoerders.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik zou het toch erg fijn vinden als wij die brief kregen van de minister. Zodra wij die brief hebben, kan er gestemd worden. Dat kan dan volgende week of in ieder geval nog voor 1 oktober, maar de brief wil ik graag zien, zodat wij precies weten wat wij nu met elkaar hebben afgesproken, althans wat deze Kamer heeft bereikt en wat de minister denkt te gaan doen met de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Dat lijkt mij wel plezierig.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik zou tevreden zijn met een letterlijke weergave van hetgeen de minister hier vanavond heeft gezegd. Mij lijkt een transcriptie van het verslag van vanavond voldoende. Dat beperkt wellicht ook de werkdruk op het departement en bij de minister. Hij heeft immers nog veel te doen voor 22 september. Als het is zoals hier vanavond is gezegd en als dat wordt vastgelegd met de handtekening van de minister, dan ben ik daar tevreden mee.

De **voorzitter**: Ik wijs de leden op het feit dat dit ook in de Handelingen wordt opgeslagen.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Ik ben geneigd om mee te gaan met het advies van de heer Kox, maar als het voor de efficiëntie beter is, dan is het misschien mogelijk om het voorstel van de heer De Graaf te volgen. Alleen vind ik het dan wel belangrijk dat wij bij dat stuk ook de reactie van de RSJ krijgen. Daar hecht ik dan wel aan. De RSJ moet de gelegenheid hebben om daar commentaar op te geven.

De heer **De Graaf** (VVD): Het staat de RSJ vrij om op elk stuk te reageren waarop men wil reageren, voor zover het de werkzaamheden van de RSJ betreft. Ik wil die dingen van elkaar loskoppelen. Wij moeten de minister ten opzichte van de RSJ niet in een positie brengen waarin hij niet hoort. Nee, wij discussiëren met de minister en wij zijn oud en wijs genoeg om ons, als de minister een brief aan ons schrijft, met de RSJ te verstaan, die ons ook tot nu toe van advies heeft gediend.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Ik wil graag een praktisch voorstel doen dat alles samenpakt. Laten wij de afhandeling van dit wetsvoorstel aanhouden tot volgende week. Dan kunnen wij zelf nog even over het debat nadenken. Wie ons wil schrijven, is daartoe uitgenodigd. Ik laat het aan de minister over of hij dat wil. Wij hebben de Handelingen. Iedereen die denkt nog iets aan dit debat te kunnen toevoegen, kan dat doen. Op

deze wijze kunnen wij toch spoed betrachten. Volgens mij doet dit voorstel aan alle belangen het meeste recht.

De heer **Kox** (SP): Omdat de minister zei dat hij bereid was om die brief te schrijven, zou ik zeggen: laten wij dat dan vooral doen. Als wij stemmen zodra wij de brief gekregen hebben, dan is iedereen tevreden over de informatieverschaffing. Als anderen eveneens willen reageren, weten zij ons wel te vinden.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Het lidmaatschap van de Tweede en Eerste Kamer is het hoogste ambt in dit land en wat hier plenair verhandeld wordt, is het hoogste woord dat in dit land gesproken kan worden wanneer het gaat om wetgeving. Als het gaat om de uitleg van de wetgeving, is dat uiteraard de Hoge Raad. Ik heb geen behoefte aan een brief. Het gaat hier om de vraag of wij op basis van wat hier gewisseld is tegen de minister kunnen zeggen: dit is een voorstel dat wet mag worden. Dan heb ik ook geen behoefte meer aan commentaar van wie dan ook.

De **voorzitter**: Kan de Kamer leven met het voorstel dat mevrouw De Wolff heeft gedaan om ernaar te streven om volgende week tot een eventuele stemming en een definitieve afronding van dit wetsvoorstel te komen en om het aan de minister over te laten om eventueel een brief of een notitie te schrijven, zo hij van mening is dat dit binnen dat tijdsbestek kan? Ik zie dat de Kamer daarmee kan leven. Mijnheer de minister?

Minister **Donner**: Als ik het transcript van de discussie hier krijg...

Overeenkomstig het voorstel van de voorzitter wordt besloten.

Sluiting 18.55 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op: 5 september 2006

Wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met het vervallen van de Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij en de sportvisakte alsmede enkele andere wijzigingen van deze wet (30211);

Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen in verband met onder andere het Protocol van 1997 tot wijziging van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1999, 169) en richtlijn nr. 2005/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft (PbEU L 191) (30500); 12 september 2006 (i.p.v. 5 september 2006)

Het creëren van een wettelijke basis in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voor de implementatie van Europese regelgeving inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (30401).