

## De Grave

die leeftijd wel wat op. Het is tegenwoordig immers makkelijk om boven de 50 jaar ook nog kinderen te krijgen, maar dat zij zo, dat kan een discussie zijn. Je moet dus altijd zelf binnen de volksverzekering het risico kunnen lopen. Dat is bij de weduwen en weduwnaars zeker ook het geval.

Staatssecretaris **De Grave**: Voorzitter! Ook de AWW was een volksverzekering en ook daar golden beperkende polisvoorwaarden. Het blijft dus gaan over de vraag: wat dek je? Dat is ook bij volksverzekeringen altijd een discussie geweest. Je kunt dus niet zeggen dat iemand rechten heeft omdat hij premie betaalt. Dat is naar mijn mening altijd wezensvreemd geweest aan het kenmerk van volksverzekeringen. Maar als ik dat al niet goed begrepen heb, dan heb ik de afgelopen twee jaar blijkbaar weinig van het stelsel begrepen. Er is natuurlijk een verschil tussen werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. Ik reageer echter op de opmerking van mevrouw Gelderblom dat, omdat iemand premie betaalt, die persoon ook recht heeft op een uitkering.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Dat losten wij in de AWW op met de tijdelijke uitkeringen.

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! In de volksverzekering was premiebetaling niet het criterium, maar de vraag: ben je verzekerd als ingezetene? Als je verzekerd was als ingezetene, behoorde je tot de kring der gerechtigden indien het risico je trof. En verder waren er natuurlijk beperkende voorwaarden, bijvoorbeeld in de zin dat voor weduwen beneden de 40 jaar de regeling veel beperkter was dan voor weduwen boven de 40 jaar. Dat is "all in the game". Maar tot de kenmerken van de volksverzekering behoorde wel dat het relevant was voor in beginsel elke ingezetene.

Staatssecretaris **De Grave**: Zeker. Ik vraag mij langzamerhand af waar wij het over oneens zijn.

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Voorzitter! Dat vraag ik mij ook af. Ik vraag mij ook af waarom de staatssecretaris mijn woorden toch wat vervormt. Ik heb niet

gezegd: omdat de premie van 1,8 naar 1,4 is, heb je dus onbeperkt rechten. Ik heb geprobeerd, aan te geven dat een volksverzekering ook een verzekeringskarakter heeft. Daarover hebben wij in dit huis verschillende malen zeer intensieve discussies gevoerd. Wij zitten hier dus inderdaad steeds met het probleem van de polisvoorwaarden. Naar de mening van dit huis is er aan de overkant iets makkelijker aan de rechten die dat verzekeringskarakter toch altijd ook nog heeft, getornd. Daarover is in dit huis verschillende malen gepraat en daar refereer ik dus aan. Dat wil echter niet zeggen dat ik ook maar de schijn van de indruk heb willen wekken dat die rechten onbeperkt zijn of zonder polisvoorwaarden.

Staatssecretaris **De Grave**: Goed, dan hebben wij die opmerking van mevrouw Gelderblom over de premie wat te extensief uitgelegd. Het heeft in ieder geval een bijdrage geleverd aan de verdere verheldering van de posities.

Voorzitter! Er zijn mij voor het overige beschouwingen meegegeven die men nuttig acht in het verdere vervolg. Er zijn over het wetsvoorstel geen nadere vragen gesteld. De hevigheid van de discussie geeft aan dat wie over een aantal weken op deze positie ook zit, hij/zij zich in ieder geval kan verheugen op een intensief contact met deze Kamer.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mee, dat de CDA-fractie en de heer Hendriks hebben besloten dat de heer Hendriks deel uitmaakt van de CDA-fractie. Dat leidt tot een herindeling in sommige commissies. Op verzoek van de fractie van het CDA heb ik de volgende leden in commissies aangewezen.

De heer Hendriks tot lid van de vaste commissie voor Defensie in plaats van mevrouw Van Leeuwen, de heer Hendriks tot lid van de vaste commissie voor Volkshuisvesting in plaats van mevrouw Luimstra-Albeda, de heer Hendriks tot plaatsvervangend lid van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in plaats van de heer Steenkamp, de heer Hendriks tot plaatsvervangend

lid van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport in plaats van mevrouw Luimstra-Albeda, de heer Hendriks tot plaatsvervangend lid van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in plaats van de heer Van Leeuwen, mevrouw Van Leeuwen tot plaatsvervangend lid van de vaste commissie voor Defensie in plaats van de heer Baarda en mevrouw Luimstra-Albeda tot plaatsvervangend lid van de vaste commissie voor Volkshuisvesting in plaats van de heer Eversdijk.

De vergadering wordt van 16.25 uur tot 16.30 uur geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten (Penitentiaire beginselenwet) (24263).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Een aantal afgevaardigden heeft in het algemeen gesproken over straffen, doeleinden van straffen en de vrijheidsstraf in het bijzonder. Ik denk dat het heel zinnig is, zo nu en dan eens je gedachten te laten gaan over de zin van straffen, de doeleinden van straffen en wat er in de loop van de tijd over is gezegd. Wat ik een eye-opener vind, hoewel wij het allemaal wel weten, zijn de regels die de heer Stoffelen aanhaalde en die in 1987 zijn vastgesteld. In mijn ambtsperiode is er een congres gehouden van de organisaties die zich daarmee bezighouden, waarop men met de regels in de hand heeft gekeken naar de gevangenis-systemen in de verschillende Europese landen. Daarbij bleek – en ik kan niet nalaten dat te vermelden – men behoorlijk ingenomen met het gevangenisstelsel en de regimes die in Nederland gelden. Als je bovendien de uitspraak hoort die de heer Stoffelen citeerde, word je weer

## Sorgdrager

eens met de neus op de feiten gedrukt: dit zijn regels die door de Raad van Europa zijn opgesteld. Het zijn regels waarin ik mij geheel kan vinden en waarin naar ik meen het onderhavige wetsvoorstel heel goed past, maar die dikwijls niet helemaal overeenkomen met de manier waarop sommigen – ik bedoel niemand in het bijzonder – spreken over gedetineerden, over hoe je met gedetineerden moet omgaan en over het Nederlandse gevangeniswezen. Ik vind het daarom goed dat het wetsvoorstel dat nu aan de orde is in een breder kader wordt geplaatst.

De justitiële taak is de meest klassieke overheidstaak. Het is ook niet voor niets dat Justitie het oudste departement is. Ik geloof althans dat dit zo is. Wij vieren dit jaar 200 jaar Justitie, want het departement is al in 1798 opgericht. Waarom? Omdat de justitiële taak een taak is die van oudsher en door de eeuwen heen bij de overheid thuishoort. Als er tussen burgers conflicten ontstaan, is het uiteindelijk de overheid die moet optreden en reguleren. Een van de aspecten van die regulerende taak is toepassing van strafrechtelijke regels en van strafsancties. Als burgers bewust de gemeenschapsregels schenden, zijn sancties nodig.

Als wij de straffunctie in haar geheel bezien, is er aan het einde wat mij betreft de vrijheidsstraf. Steeds meer proberen wij voor die vrijheidsstraf alternatieven te vinden en toe te passen. Vroeger hadden wij een vrij rigide stelsel van de vrijheidsstraf of niet de vrijheidsstraf. In de loop van de jaren is daaraan een groot aantal alternatieven toegevoegd. Waarom is dat gebeurd? Omdat wij langzamerhand zijn gaan denken dat de vrijheidsstraf een ultimatum remedium moest zijn en dat dikwijls andere soort straffen beter zijn, minder schadelijk zijn en misschien meer succes hebben. Bovendien is het een vrij kostbare straf. Ik zeg dit niet in de eerste plaats, maar ik vind wel dat je de kosten moet laten meewegen in relatie tot de baten die je ervan verwacht.

De vrijheidsstraf blijft als uiterste middel een noodzaak. Enerzijds is dit het geval omdat de samenleving bescherming behoeft tegen mensen die ernstige feiten hebben begaan, terwijl de kans bestaat dat zij dat weer doen. Anderzijds is dit het geval omdat het door hen aangebrachte onrecht in zichzelf straf

behoeft. Dat is op zichzelf het principe van vergelding. In Nederland houdt het daarmee niet op. Immers, uiteindelijk keren vrijwel alle gedetineerden op enig moment terug in de samenleving. Wat dan?

Voorzitter! Daarmee kom ik op het karakter van de vrijheidsstraf. Dat karakter komt primair tot uitdrukking in de vrijheidsbenaming. Ik kan wat dit betreft zeer meevoelen met datgene wat de heer Talsma heeft gezegd over de bijdrage van prof. Van Veen over deze materie. De ervaring leert dat gedetineerden juist die vrijheidsbenaming als het meest punitieve ervaren van de gevangenisstraf, het fysiek beperkt worden in de bewegingsvrijheid, het 24 uur per dag leven binnen de muren van een gebouw, voor een groot gedeelte ook nog binnen de muren van een cel. Daarmee samen hangt het goeddeels ontnemen van de eigen verantwoordelijkheid, hetgeen evenzeer als zeer beperkend wordt ervaren. Gedetineerden hebben vaak het idee dat ze geleefd worden door hun omgeving. Wat ze doen en wanneer ze dat doen, wordt doorgaans voor hen bepaald.

De detentie zelf is strak gestructureerd. Met de beleidsnota Werkzame detentie van 1994 is daarvoor een duidelijke en strikte koers ingezet. De gedetineerde wordt verondersteld, zich actief in te zetten voor de detentie, met een accent op productieve arbeid. Overigens kenmerken de regimes zich door een duidelijk, gedisciplineerd karakter. Voorzover men buiten de cel verblijft, moet men dan ook uitdrukkelijk aan activiteiten deelnemen. Het rondhangen komt eigenlijk nauwelijks meer voor. Bij onvoldoende inzet kan de gedetineerde het recht op deelname aan activiteiten verspelen. Onder de onderhavige wet wordt het verdienen van vrijheden ook duidelijker gestructureerd. Toekenning van verlof of plaatsen in een inrichting met regimaire vrijheden is nooit vanzelfsprekend, nooit simpel een recht. Voorzover de gedetineerde binnen het regime in zijn grondrechten wordt beperkt, is dat wettelijk geregeld zoals door de heer Talsma is bepleit. Daartoe dient nu juist deze beginselenwet.

De gevangenisstraf is ook méér dan vrijheidsbenaming alleen omdat wij nu eenmaal meer willen dan alleen maar vergelden. De straf dient óók ter voorbereiding van de

terugkeer in de samenleving, nog afgezien van andere doeleinden waarop ik nu niet inga. Die terugkeer heeft enerzijds te maken met een oriëntatie op de gedetineerde zelf. Wij schrijven in Nederland gedetineerden niet af. Wij willen ze een kans bieden om een nieuw delictvrij bestaan op te bouwen. Als de straf is uitgediend, zijn ze weer burgers en niet alleen maar ex-gedetineerden. Dit klinkt misschien wat idealistisch, maar zo zie ik het en zo wil ik het ook graag blijven zien. Anderzijds wordt hiermee een belang van de samenleving gediend. Een ex-gedetineerde die de draad weer kan oppakken, een sociaal netwerk opbouwt en mogelijk werk of een andere nuttige tijdsbesteding vindt, maakt veel minder kans weer in criminaliteit te vervallen. Recidivevermindering bevordert de veiligheid van de samenleving. En dat is nu juist ook de bedoeling van het nieuwe penitentiaire programma.

In hoeverre uiteindelijk deze resocialisatie slaagt, wordt natuurlijk in laatste instantie door de betrokkene zelf bepaald. Het gevangeniswezen kan kansen, mogelijkheden en soms ook concrete faciliteiten bieden, zulks in samenwerking met andere partners, maar het is de ex-gedetineerde die zelf beslist of hij werkt, een netwerk opbouwt of terugvalt in de criminaliteit. Dan is het niet zozeer een justitieel probleem, maar eerder een maatschappelijk vraagstuk in het algemeen. Zolang wij ervoor blijven kiezen, geen eindeloze gevangenisstraffen op te leggen, nemen wij bewust het risico dat het ook mis kan gaan. Die keuze moeten wij ook blijven maken; die risico's moeten worden aanvaard. Uiteraard moeten wij trachten, ze te minimaliseren.

De heer Stoffelen en anderen menen dat het onderscheid tussen de verschillende sanctiemogelijkheden onduidelijk is. De scheiding tussen vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties zou steeds vager worden, wat wordt versterkt door de toepassing van ingrijpende voorwaarden bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Met het oog op dat geheel is het wel voor te stellen dat er aangedrongen wordt op een herbezinning van sancties op grond van de vragen wat het overzicht is en hoe daarmee verder wordt gegaan. Het is ook voor te stellen dat daartoe

## Sorgdrager

eventueel een commissie wordt ingesteld.

Eerlijk gezegd, moet zo'n bezinning eerst door het ministerie op zich genomen worden. Daarover wordt overigens al nagedacht en terzake wordt een nota opgesteld, die eind van dit jaar aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden wordt. Natuurlijk wordt bij de opstelling van die nota ook gekeken naar commentaren van onder anderen wetenschappers.

Nogmaals, het is eerst een taak van Justitie om te kijken naar de ontwikkelingen in dit opzicht. Ik heb deze wet toch zo willen indienen en verdedigen vanwege de noodzaak van een wettelijke grondslag voor de bestaande sancties en de toegepaste modaliteiten. Dit wil echter niet zeggen dat dit het einde van de gedachte is. Ik voel er ook best voor om vervolgens even afstand te nemen en te kijken hoe het veld eruit ziet. Ik vind echter wel dat mijn opvolger eventueel moet beslissen of daarvoor een commissie ingesteld moet worden, nadat overigens eerst een aantal knelpunten en overzichten door het departement in kaart zijn gebracht respectievelijk gemaakt. Ik kan mij namelijk voorstellen dat het wat dieper gaat dan alleen maar de vraag welke sancties er zijn en wat wij ermee doen. Er kan toch nog eens nagedacht worden over de vraag hoe je wilt omgaan met straffen in het algemeen. Dat is wat breder dan alleen maar de techniek van de beschikbare modaliteiten.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Wanneer die nota nu al in voorbereiding wordt genomen met het oog op het begin van een nieuwe kabinetsperiode, is het natuurlijk van belang te weten welke onderwerpen geagendeerd worden. De minister zal hebben begrepen dat een groot deel van deze Kamer, een meerderheid zelfs, wenst dat alsnog opnieuw de mogelijkheid wordt geopend van een vervanging van het automatisme bij de vervroegde invrijheidstelling door een voorwaardelijk stelsel. Behoort dat tot de agenda van de voorbereiding van de bedoelde nota en zo nee, zou dit punt daaraan kunnen worden toegevoegd?

Minister **Sorgdrager**: Ik was nog met de inleiding bezig en straks spreek ik nog over de vervroegde c.q. voorwaardelijke invrijheidstelling, maar ik zeg nu alvast dat ik er

niet voor gekozen heb om dat te veranderen. Het bestaat nog niet zo vreselijk lang. Het is beschreven dat het indertijd in dit huis met één stem verschil is aangenomen onder leiding van u, voorzitter. Wij hebben niet voor wijziging van de huidige regeling gekozen omdat het intussen is ingebed in het hele systeem. Altijd en automatisch een vervroegde invrijheidstelling is echter niet zo heel logisch, daar dat niets meer te maken heeft met een soort bonus-malusgedachte. Ik kan mij dus wel voorstellen dat dit onderwerp erbij betrokken wordt. Overigens zijn de gronden voor de herroeping verbreed. Aanvankelijk moest men volgens het wetsvoorstel behoorlijk wat op zijn geweten hebben, wilde die herroeping mogelijk zijn, maar nu zijn die gronden verruimd. Wat dat betreft, is er iets meer van het gebrek aan goed gedrag in verdisconteerd. Zeker in deze tijd waarin wij daar toch weer ietsje anders over denken, is het evenwel niet onmogelijk om de gedachten daar nog eens over te laten gaan.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voor alle duidelijkheid: weer anders dan eerder anders. Immers, in de nota Werkzame detentie is ervoor gekozen dat het wél ter discussie wordt gesteld. De minister heeft dat weliswaar teruggedraaid, maar ik begrijp dat het wat haar betreft alsnog weer opengemaakt kan worden.

Minister **Sorgdrager**: Je blijft natuurlijk nadenken over dit soort dingen. Ik heb het gevoel dat het recht van de vervroegde invrijheidstelling uiteindelijk toch een wat verlaat product is van het denken in de jaren zeventig. Toen kwam de nota Werkzame detentie en toen is daarover nog eens nagedacht. Ik heb uiteindelijk besloten om de regelgeving ten aanzien van invrijheidstelling niet te wijzigen, maar de drang om er nog eens over na te denken wordt groter, zeker bij de ontwikkeling van het penitentiair programma omdat je daarmee meer mogelijkheden hebt. In die zin kan het bij de eerdergenoemde nota betrokken worden.

Hetzelfde geldt overigens voor de executierechter. Wij hebben niet gekozen voor het invoeren van een executierechter. In het Nederlandse systeem zou het volstrekt nieuw zijn. De rechter kan in zijn vonnis een

aantal aanwijzingen geven over de wijze van tenuitvoerlegging. Dat komt overigens niet heel veel voor, maar de enkele keer dat het gebeurt, wordt er zeker rekening mee gehouden. In het Nederlandse systeem heeft de rechter geen enkele taak bij de wijze van tenuitvoerlegging van de straf. Het gevangeniswezen heeft ook het meeste zicht op het functioneren van een gedetineerde en kan uiteindelijk het best inschatten of een gedetineerde al dan niet voor een penitentiair programma in aanmerking komt. Bovendien – maar dat is een heel praktisch punt – zou de invoering van een executierechter op dit moment een te grote belasting betekenen voor de rechterlijke macht, waar men toch al zo krap zit. Het fenomeen executierechter zal echter ongetwijfeld in de discussie over wijze en modaliteiten van sancties worden betrokken. Door de beroepscommissie van de Centrale Raad voor de Strafrechttoepassing is er natuurlijk al in wezen een soort rechterlijke toetsing van wat er in het gevangeniswezen gebeurt. De vraag is dan natuurlijk hoe zich dat daartoe weer verhoudt, maar ook dat zal een interessant onderwerp zijn dat bij de bredere discussie wordt betrokken.

De heer **Hirsch Ballin** heeft gememoreerd dat dit wetsvoorstel een lange voorgeschiedenis kent. Bijna elke kleur heeft zich ermee bemoeid en dus zal het wel iets zijn wat in essentie breed gedragen wordt. Uiteindelijk ben ik degene geweest die, nadat de Raad van State advies heeft uitgebracht, het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer heeft ingediend. Mijn voorganger Kosto heeft het bij de ministerraad ingediend en daarvoor heeft zijn voorganger, de heer **Hirsch Ballin**, zich ermee bemoeid. Inderdaad zal deze nieuwe wetgeving de facto niet zo veel ingrijpende wijzigingen in de praktijk van het gevangeniswezen veroorzaken. De regelgeving wordt geactualiseerd en opnieuw gestructureerd. De vernieuwende elementen zitten eigenlijk in de vereenvoudiging van het differentiatiestelsel en in de introductie van het penitentiair programma, hoewel al enkele jaren wordt geëxperimenteerd met iets wat lijkt op een penitentiair programma, namelijk in het kader van dagdetentie etc. Nu wordt dat beter gestructureerd en bovendien is het een aangrijpingspunt om een heel duidelijk en vast contact te hebben met de reclassering.

## Sorgdrager

Voorzitter! De invoeringsdatum van 1 juli is natuurlijk niet realistisch. Het wordt 1 januari 1999 en daarmee hebben wij gelijk maar wat meer tijd genomen voor de voorbereiding van de regelingen van de penitentiaire programma's om te voorkomen, dat er bij inwerkingtreding op bepaalde plaatsen geen mogelijkheden hiervoor zouden zijn. We willen het liever eerst zorgvuldig voorbereiden voordat we de wet in werking laten treden.

De besparing op detentiejaren in 1999 is geraamd op 200. De heer Hirsch Ballin vraagt zich dan af of dit niet te optimistisch is. Er is goed onderzoek gedaan naar welke gedetineerden hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen en inderdaad wordt geschat, dat de omvang voldoende zal zijn om die 200 detentiejaren te substitueren. Daarbij zitten ook de deelnemers aan dagdetentie. In de nieuwe capaciteitsprognoses is hiermee rekening gehouden. Die nieuwe prognoses zijn hier niet eerder aan de orde geweest. Er is een nieuw model ontwikkeld met zeer veel inputfactoren, waarvan dit er een is. Bij ongewijzigd beleid – ik spreek dan over alle dingen die wij nu in gang gezet hebben – is er extra cellencapaciteit nodig.

De heer Stoffelen vroeg naar de duur van het verblijf op politiebureaus. De bedoeling is dat mensen alleen in de tijd van de inverzekeringstelling op een politiebureau zitten, dat de bewaring in een huis van bewaring ten uitvoer wordt gelegd en dat, wanneer dat niet kan, de politiecellen-plus een oplossing geven. Het komt echter toch nog voor dat mensen langer op politiebureaus zitten, hoewel het een stuk minder is dan een aantal jaren geleden.

Ik kan u wel wat cijfers geven. In de eerste vier maanden van 1998 was de mediaan drie dagen, anders gezegd, de helft verblijft drie dagen of korter op het politiebureau voordat men overgebracht wordt naar een huis van bewaring. Ruim 33% wordt zelfs nog dezelfde dag overgebracht. In 1997 was die mediaan nog vijf dagen. Slechts 0,4% van de mensen verblijft langer dan 10 dagen op het politiebureau en dat betreft dan landelijk gezien inderdaad een uitzonderingssituatie.

Door verschillende sprekers is aandacht besteed aan de populatie. Ik heb daarover best wel zorgen. Het

is gewoon zo – wij moeten daar niet omheen draaien – dat de populatie gedetineerden steeds vaker van allochtone herkomst is. Dat geeft een heleboel problemen, al is het maar met culturele achtergrond en taal. Het zijn ook vaak vreemdelingen die na afloop van de gevangenisstraf niet in Nederland mogen blijven. Soms zijn het vreemdelingen die hier toch een zekere tijd gewoond hebben en waarbij het de vraag is, of deze mensen al dan niet uitgezet moeten worden. Daar zijn regels voor. Bekeken wordt of die regels nog wel toegesneden zijn op de huidige situatie.

Het klopt inderdaad dat de mensen op de politiebureaus jonger zijn. De gedetineerden in het algemeen worden niet jonger, maar er worden wel veel jongeren gepakt en die zitten op het politiebureau. Daarmee gaan echter andere dingen gebeuren dan dat zij doorstromen naar het gevangeniswezen zelf.

Mevrouw Vrisekoop heeft uitvoerig gesproken over de geestelijk gestoorden. Ook dat is een zorgelijk onderwerp. In de populatie zie je een enorme stijging van mensen met een bepaalde stoornis. Het is natuurlijk wel de vraag, hoe je dat meet. Het Trimbosinstituut heeft inderdaad een onderzoek gedaan. Daarbij vroeg men zich af, of iemand in een jaar ooit eens een stoornis of probleem had gehad. Dan kom je natuurlijk heel hoog uit, want alleen al het feit dat iemand gedetineerd zit, brengt stress met zich. Wij weten uit onderzoeken binnen het gevangeniswezen zelf, dat daar het percentage rondom 12 ligt. Dat is zorgelijk genoeg, omdat wij weten dat met deze mensen vaak weinig gedaan kan worden en hun vooruitzichten niet goed gunstig zijn. De vraag die steeds weer aan de orde komt, is, in hoeverre je preventief bezig kunt zijn met mensen voordat zij in het gevangeniswezen terecht komen. Dikwijls is het zo dat mensen met een geestelijke stoornis geen criminele inslag hebben, maar als gevolg van een stoornis criminele feiten plegen. Ik wijs bijvoorbeeld op verslaafden die door hun verslaving bepaalde stoornissen krijgen en op de ernstige gevallen die in de TBS terecht komen en waarvan je je achteraf afvraagt, of dat allemaal wel zo had moeten gaan. Dit ligt een beetje buiten de scope van Justitie. Je zit dan immers op het terrein van de gezondheidszorg.

Ik heb vanaf het begin van mijn ambtsperiode contact gezocht met het ministerie van VWS om te kijken, of wij daaraan gezamenlijk iets zouden kunnen doen. Er is in elk geval een gezamenlijke werkgroep, die zal bekijken hoe dingen preventief kunnen worden gedaan en hoe kan worden omgegaan met plaatsing in voorzieningen van geestelijke gezondheidszorg.

Mevrouw Vrisekoop koppelde daaraan de oproep tot meer samenwerking tussen penitentiaire inrichtingen en GGZ-instellingen, waarbij zij vroeg welke stappen daarvoor concreet gezet worden. De net door mij gememoreerde werkgroep forensische zorg heeft juist op dat gebied een flink aantal aanbevelingen geformuleerd, welke aanbevelingen zijn overgenomen door het kabinet. Daar wordt nu aan gewerkt. Concreet voorbeeld is het organiseren van een congres over ambulante zorg in detentie. Met andere woorden: wat doe je met mensen die in detentie zitten? Je kunt ze zo laten zitten, maar je kunt er op een gegeven moment toch een bepaalde vorm van zorg aan besteden. In een aantal situaties blijkt inderdaad psychische en/of psychiatrische hulp aan gedetineerden te worden verleend door een RIAGG of een forensische polikliniek. In die zin begint die samenwerking dus al enigszins vorm te krijgen.

Mevrouw Vrisekoop vroeg verder, welke criteria zullen worden gehanteerd bij overplaatsing naar een psychiatrisch ziekenhuis. Daarbij is uiteraard de prangende vraag aan de orde, of daarvoor wel voldoende capaciteit is. Dat is en blijft een probleem. Maar het criterium wordt op dit moment in elk geval uitgewerkt door een werkgroep met mensen van Justitie en de geestelijke gezondheidszorg. Daar zal na de zomer naar ik hoop een soort plaatsingsprocedure uitkomen, die in elk geval voorkomt dat er een dubbele indicatiestelling plaatsvindt. Dan kun je beter de capaciteit ramen en afspreken, dat een aantal plaatsen in de geestelijke gezondheidszorg beschikbaar wordt gesteld voor mensen die in feite in het gevangeniswezen niet thuishoren. Dat zal uiteindelijk in een meerjarenplan moeten worden vormgegeven.

De heer **Stoffelen** (PvdA): In de stukken, behorend bij de zorg voor psychisch gestoorde gedetineerden

## Sorgdrager

zie ik, dat de ministers van Justitie en VWS hebben gezegd dat medio 1998 aan de Tweede Kamer een meerjarenplan wordt gepresenteerd, waarin de ontwikkeling van capaciteit en financiering van de uitwerking van het project forensische zorg zijn opgenomen. Alsdan zal het kabinet ook de definitieve voornemens aan de Kamer bekend kunnen maken. Dat is iets anders dan wat u nu zei.

**Minister Sorgdrager:** Het is nog geen medio 1998! Die werkgroep heeft een aantal aanbevelingen gedaan, die ter hand worden genomen. De uitwerking daarvan komt in een meerjarenplan, dat uiteindelijk aan de Kamer wordt meegedeeld.

Voorzitter! Een tijdje geleden hebben wij hier een boeiend debat gehad over een nieuwe wet voor de geestelijke verzorging, welke wet het uiteindelijk niet heeft gehaald. Maar dat neemt natuurlijk niet weg dat er toch geestelijke verzorging is. De heer Hirsch Ballin vroeg heel concreet naar mensen van de Israëlitische nationaliteit. Ik neem aan dat hij de joodse geestelijke zorg bedoelt. Of zijn het specifiek Israëliërs?

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik vroeg niet naar Israëlitische gedetineerden, maar naar israëlitische gedetineerden. Ik zie dat ik dat niet hoeft te lichten.

**Minister Sorgdrager:** Er is niet voor gekozen, daarvoor afzonderlijk een hoofdgeestelijke verantwoordelijk te maken. Het aantal mensen van die richting is te klein om daarvoor iets apart te doen. We hebben veel meer mensen die islamiet zijn. Omdat we dat heel moeilijk kunnen organiseren, is dat eigenlijk een veel grotere zorg. Wij doen nu in feite de zorg voor de israëlitische gedetineerden op eenzelfde manier als voor de islam, namelijk per geval mensen vragen om te komen. Er wordt dus wel degelijk aandacht aan besteed. Het aantal is echter te klein om daarvoor een speciale voorziening te treffen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Wat gebeurt er met de rabbijnen die nu werkzaam zijn ten behoeve van de geestelijke zorg voor gedetineerden?

**Minister Sorgdrager:** Die blijven gewoon daarvoor werken.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Die blijven. Daarin komt dus geen verandering. Betekent dit ook dat er te zijner tijd in hun opvolging zal worden voorzien, als dat aan de orde komt?

**Minister Sorgdrager:** Als er werk is voor de mensen die er nu zijn, dan blijven ze gewoon. In de praktijk blijkt dat rabbijnen, maar ook pastores van christelijke huize, werk doen voor andersdenkenden. Dat loopt een beetje door elkaar. Wij proberen wel om het een beetje bij de richting te houden, maar ik heb er niet zoveel bezwaar tegen als iemand anders daar een keer naar toe wil. Als er echter sprake is van een bepaalde behoefte, dan moet daarin worden voorzien. Daar zal ik op toezien, want daar gaat het mij om. Hoe dat vervolgens wordt georganiseerd, dat is wat anders. Qua organisatie wordt het echter te veel om, met betrekking tot die hoofdgeestelijke, ook nog iets te organiseren specifiek in israëlitische richting.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Eén punt is mij nog niet duidelijk. Hoe verhoudt zich dit tot wat de minister zojuist zei in antwoord op mijn vraag, namelijk dat er in de bestaande posities geen verandering wordt gebracht? Je moet onderscheid maken tussen de aanwezigheid van rabbijnen, aangesteld bij de Dienst geestelijke verzorging van Justitie voor de justitiële inrichtingen, en de verplichting om in elke inrichting te voorzien in de bereikbaarheid van een pastoor, een humanistische raadsman of -vrouw en een rabbijn. Ik begreep zojuist uit het nadere antwoord op mijn vraag dat de voorziening in de vorm van bij Justitie aangestelde rabbijnen behouden zal blijven en dat de betekenis van de wetwijziging niet verder reikt dan dat er geen verplichting meer zal zijn om een en ander in elke inrichting present te hebben.

**Minister Sorgdrager:** Er zijn mensen aangesteld bij de DJI voor deze categorie; drie parttime Joodse geestelijke verzorgers.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): En dat blijft zo.

**Minister Sorgdrager:** Dat blijft zo.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Helder.

**Minister Sorgdrager:** Voorzitter! De heer Hirsch Ballin heeft ook gevraagd of de wetgeving in haar geheel toepasselijk is op personen in vreemdelingenbewaring. Deze wet is op alle gedetineerden van toepassing, dus ook ten aanzien van vreemdelingenbewaring. Er wordt alleen een uitzondering gemaakt op het punt van de dossiervorming. Personen in vreemdelingenbewaring verblijven in het algemeen maar kort in detentie. Ze komen per definitie niet meer terug in Nederland. Wij gaan daar niet allerlei dossiers van aanleggen.

Deze wet is doorgenomen met de directeurs van de inrichtingen die zijn bestemd voor vreemdelingenbewaring. Men kan met deze regels goed uit de voeten.

De heer Hirsch Ballin vraagt zich af waarom de experimenten met de jeugdwerkinrichtingen zijn beëindigd, ondanks de gunstige resultaten. Kennelijk krijg ik niet goed voor het voetlicht dat wij een en ander, vanwege die gunstige resultaten, wel degelijk voortzetten. Wij doen dat alleen niet in de oude vorm van aparte jeugdwerkinrichtingen. De positieve elementen daarvan krijgen nu een plaats in het stelsel van differentiatie. Het gaat dan voornamelijk over de programma's voor maatschappelijke integratie door middel van scholing, arbeidstoeleiding, eventueel eindigend in een penitentiair programma, waarin juist die training kan plaatsvinden. Bovendien zoeken wij naar mogelijkheden om de zogenaamde onderbouw van de jeugdwerkinrichtingen als een specifieke differentiatie aan te merken voor jongeren die op basis van attitude en gedrag niet voor andere programma's in aanmerking zouden komen. Het verblijf in die onderbouw zou ertoe kunnen leiden dat de deelnemers na afloop alsnog in een integratietraject worden opgenomen. Met andere woorden, die aparte inrichtingen met alles erop en eraan doen wij niet meer. Wij integreren een en ander in het grotere geheel. De positieve elementen waren overigens al voor een deel meegenomen. Wij kunnen dat nu op een meer uitgebreide en stevigere manier doen.

Het onderscheid tussen kort- en langgestraften vervalt. Dit wordt ook niet per circulaire alsnog ingevoerd. De huidige populatie van gevangenen voor kortgestraften met een strafrestant van maximaal zes

## Sorgdrager

maanden zal voor een deel langer in huizen van bewaring verblijven, voor een strafrestant tot drie maanden, en deels in gewone gevangnissen terechtkomen. Daarnaast zijn er serieuze plannen om te komen tot een bijzondere opvang voor de zeer lang gestraften, waaronder de tot levenslang veroordeelden en dan met een ondergrens in de buurt van vijf jaar. Het is dus meer dat die categorie eruit wordt gehaald, dan dat de andere categorie eruit wordt gehaald.

De regel dat 18- tot 23-jarigen in aparte inrichtingen worden opgenomen, vervalt. Er komt wel een bijzondere vorm van opvang voor gedetineerden die mede in verband met hun leeftijd, als psychisch onvolwassen worden aangemerkt. Dat zijn de qua leeftijd onvolwassenen en de mensen die, al zijn ze wat ouder, psychisch als "jong" worden aangemerkt. De opzet van dat regime wordt uitgewerkt samen met de penitentiaire inrichtingen die nu bestemd zijn voor alleen die categorie van 18- tot 23-jarigen. Wij willen daar dus iets meer ruimte in hebben.

De EBI, extra beveiligde inrichting, is een onderwerp dat in het verleden tot nogal wat discussie aanleiding heeft gegeven. Gebleken is dat er behoefte is aan een dergelijke inrichting. Helaas, maar het is niet anders. Bij de totstandkoming van deze Penitentiaire beginselenwet is nadrukkelijk rekening gehouden met de veiligheidsmaatregelen die in de EBI noodzakelijk zijn. Het huidige regime van de EBI past binnen de kaders van deze Penitentiaire beginselenwet.

EBI-gedetineerden kunnen tijdens gemeenschappelijke activiteiten contact houden met gedetineerden verblijvende op de eigen afdeling. Contacten met EBI-gedetineerden op een andere afdeling is niet mogelijk en ook niet toegestaan. Gedetineerden die elders verblijven, dus ex-EBI-gedetineerden, kunnen in beginsel via correspondentie contact houden met hun "soortgenoten" die nog in de EBI verblijven, maar dat is geen vrije correspondentie. Daar is wel censuur bij. Wanneer daar problemen in zitten, kan tijdig worden ingegrepen. Telefonisch contact, dan wel het bezoek van elders verblijvende gedetineerden is niet toegestaan.

Ten aanzien van het gebruik van handboeien moeten twee omstandig-

heden onderscheiden worden. In de eerste omstandigheid kan de directeur, wanneer dat voor de veiligheid van het personeel nodig is, bepalen dat een gedetineerde steeds wordt geboeid wanneer hij buiten zijn verblijfsruimte in fysiek contact komt met personeel. Dat zijn individueel opgelegde maatregelen, die met rechtswaarborgen zijn omkleed. Zodra de betrokkene is ingesloten in de ruimte waar de activiteit plaatsvindt, worden de handboeien weer verwijderd.

Er is een tweede omstandigheid en dat is het gebruik van de handboeien bij alle gedetineerden als gevolg van het regime. Dat werkt als volgt. Wanneer een gedetineerde in aanwezigheid van personeel de eigen afdeling verlaat, wordt hij geboeid. Dat is het geval wanneer die betrokkene zich begeeft naar een activiteit die niet op de eigen afdeling plaatsvindt, zoals een bezoek aan arts, tandarts of kapper, sport, luchten. Dat laatste overigens alleen als die gedetineerde in de oudbouw verblijft. Wanneer de betrokkene in de desbetreffende activiteitenruimte is aangekomen, worden de boeien afgedaan, met uitzondering van behandeling bij de arts, tandarts en de kapper. In die omstandigheden blijven de handboeien tijdens de behandelingen om. Dat komt omdat er in die omstandigheden contacten plaatsvinden met anderen. Verder zijn daar voorwerpen aanwezig die gevaarlijk kunnen zijn. Wij proberen het gebruik van die handboeien overigens zo veel mogelijk te beperken. Daarom is in de nieuwbouw op elke afdeling een eigen luchtplaats aanwezig, zodat dat daar niet hoeft te gebeuren, want dan gaan ze niet van de afdeling af.

### Voorzitter: Postma

Minister **Sorgdrager**: De Algemene Rekenkamer heeft inderdaad een rapport uitgebracht en dat heet "Heenzending en tenuitvoerlegging van straffen". De heer Hirsch Ballin refereerde daaraan. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft naar aanleiding van dat rapport een aantal vragen gesteld aan mij. Die heb ik beantwoord bij brief van 26 februari van dit jaar. In die brief toon ik aan dat er verbeteringen worden aangebracht op de door de Algemene Rekenkamer terecht geopperde punten van kritiek.

Het werk van het OM betreft een veelheid aan administratieve handelingen. Dit maakt het werk kwetsbaar, want elke fout kan aanleiding zijn tot ontsparing. De eerste vraag die beantwoord moet worden, is op welke wijze het systeem vereenvoudigd kan worden. Overigens is het aantal fouten, gelet op het totaal aantal handelingen, niet zeer groot. Uiteraard moet er naar zo min mogelijk fouten gestreefd worden; het liefst nul, maar het is onvermijdelijk dat er eens een keer een fout wordt gemaakt. Dit mag echter niet vaker voorkomen dan zeer incidenteel.

Vanaf het begin van de reorganisatie van het OM is aandacht besteed aan de inrichting van het logistieke proces. De handelingen worden doorgelicht op consistentie, logica, mogelijke vereenvoudiging etc. Het benutten van technische ontwikkelingen kan tot een vereenvoudiging van handelingen leiden.

Binnen het OM wordt veel aandacht besteed aan de kwaliteitszorg. Men is bezig om via het model van het Instituut Nederlandse kwaliteit de werkprocessen te toetsen, zodat aan een gecertificeerde standaard kan worden voldaan.

Het beleid inzake zelfmelders is ondergebracht bij het landelijk coördinatiecentrum arrestiebevelen van het CJIB. Daar wordt een heldere procedure gevolgd, bijvoorbeeld ten aanzien van de arrestatie van zelfmelders.

Voorzitter! Dan kom ik nu te spreken over het penitentiair programma. De wijziging van "mede" in "zoveel mogelijk" dienstbaar gemaakt aan de terugkeer in de samenleving is een redactionele aanpassing en geen inhoudelijke.

Dit is niet de plaats om de discussie over de VI te voeren. Ik wil hier wel over kwijt dat het niet meer automatisch verlenen hiervan een aantal praktische problemen met zich brengt. Het beslag op de penitentiaire capaciteit zal toenemen en er zullen meer administratieve procedures nodig zijn. Met die kant van de zaak moet te zijner tijd ook rekening gehouden worden.

Voorzitter! De directeur en de selectiefunctionaris hebben in de wet bevoegdheden toegekend gekregen. Zij blijven hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van Justitie; feitelijk aan het hoofd DJI. Een minister moet

## Sorgdrager

zich natuurlijk niet bezighouden met de vraag of individuen al dan niet aan een penitentiaal programma moeten meedoen. Dit betreft meer algemene aanwijzingen die de selectiefunctie moet toepassen. Deze aanwijzingen moeten uiteindelijk bij de individuele besluitvorming betrokken worden.

De heer Holdijk constateert dat de inhoud van penitentiaire programma soms lijkt op een taakstraf. Hij heeft gevraagd welke gevolgen dit heeft voor de instellingen die geconfronteerd worden met dit soort gestraften. Krijgen zij niet met een zwaardere categorie te maken? Dat is inderdaad het geval. Het kan voorkomen dat mensen met een verschillende justitiële achtergrond op de projectplaatsen aanwezig zijn. Momenteel worden veroordeelden tot een taakstraf daar geplaatst, ter vervanging van maximaal zes maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Ook mensen die eerst veroordeeld waren tot gevangenisstraf maar gratie hebben gekregen worden geplaatst. Daar komt nu de categorie bij van veroordeelden die een zwaarder delict gepleegd hebben. Dat heeft gevolgen voor de begeleiding. De reclassering zal deze mensen zeker intensiever moeten begeleiden, omdat zij in een penitentiaal programma zitten en het toezicht strakker is. Ook zal rekening gehouden moeten worden met het soort project dat gekozen wordt voor deze mensen.

Mevrouw Vrisekoop vreest dat rechters hogere straffen zullen opleggen nu de penitentiaire programma's worden ingevoerd, omdat zij willen bewerkstelligen dat de veroordeelde toch gedurende een bepaalde tijd gevangenisstraf uitzit. Ik wijs erop dat deelname aan een penitentiaal programma een gunst is en niet een recht. De rechter weet dus dat een gedetineerde die aan de in de regelgeving gestelde objectieve voorwaarden voldoet alleen in aanmerking komt voor zo'n programma als hij zich goed heeft gedragen of als hij een bijzonder soort van zorg behoeft. In het laatste geval gaat het echter om een kleine categorie. De rechterlijke macht ondersteunt de opdracht van het gevangeniswezen tot resocialisatie van gedetineerden wel degelijk. De adviezen hierover zijn positief. Als je achter het idee van resocialisatie staat, stem je ook in met het

gradueel toe laten nemen van vrijheden. Dat is het beste te verwezenlijken door iemand geleidelijk aan terug te laten gaan naar de vrije samenleving. Het gebeurt nu nog te vaak dat de deur open gaat, terwijl er nog onvoldoende is gedaan om de terugkeer in de samenleving voor te bereiden. Van belang is dan een goede opvang, een sociaal netwerk, reclasseringstoezicht, een huis. Getracht wordt dergelijke zaken vanuit de detentie te regelen, maar het kan veel beter gestalte krijgen als de terugkeer geleidelijk aan wordt voorbereid. Op zichzelf is de voorliggende regeling in de Penitentiaire beginselenwet nieuw, maar op experimentele basis gebeurt er al het nodige op dat gebied.

Dan kom ik bij de kosten van levensonderhoud. Hoe krijgen mensen die deel uitmaken van een penitentiaal programma geld om van te leven? Zij zullen ergens moeten wonen en zij zullen moeten eten, etc. In het wetsvoorstel tot wijziging van – onder andere – de Algemene bijstandswet, dat onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend, is geregeld dat deze mensen een bijstandsuitkering krijgen. Eventuele inkomsten uit arbeid zullen verrekend moeten worden met de uitkering. Het zal nooit om veel geld gaan, maar het mag natuurlijk in beginsel niet zo zijn dat een deelnemer aan een penitentiaal programma over meer middelen beschikt dan een bijstandsgerechtigde. In de Tweede Kamer is nog aan de orde geweest of gedetineerden voor een Melkertbaan in aanmerking kunnen komen. Daar ben ik principieel tegen. Dan zou iemand die uit de detentie komt financieel in een gunstiger positie verkeren dan een bijstandsgerechtigde.

De directeur van de inrichting waaraan het penitentiaal programma is verbonden is verantwoordelijk voor het functioneren ervan. Hij kan de functionarissen die daadwerkelijk voor de begeleiding zorgen daarop aanspreken. Er wordt een samenwerkingsprotocol gemaakt tussen de Dienst justitiële inrichtingen en de Stichting Reclassering Nederland, waarin afspraken worden gemaakt over de capaciteit die de reclassering inzet en het soort werkzaamheden dat men verricht. De directeur van de inrichting is verantwoordelijk voor het peniten-

tiaal programma en voor de uren die dat programma omvat. Voorzover er voorwaarden worden gesteld die in de vrije tijd van de deelnemer zitten, valt dat ook onder de verantwoordelijkheid van de directeur. Met andere woorden, het is een activiteit die in het kader van de detentie wordt uitgeoefend.

Mevrouw Vrisekoop vraagt zich af waarom de reclasseringsmedewerker op eenzelfde manier kan corresponderen met zijn cliënt als bijvoorbeeld een advocaat. Daar heb ik principieel voor gekozen. De gedetineerde heeft bij contacten met de buitenwereld zowel onder de Beginselenwet gevangeniswezen – dat was al zo – als onder deze wet het recht op vrije briefwisseling met zijn reclasseringswerker. Dat blijft zo. Ik vind dat dit ook moet. De reclasseringswerker staat in beginsel op gelijke voet met de advocaat van de gedetineerde. Het gaat uiteindelijk toch om het opbouwen van een vertrouwensrelatie. De reclasseringswerker is wel verplicht om bijzondere voorvallen, als hij deze constateert, ter kennis te brengen van de directeur van de penitentiaire inrichting. In die zin is het niet helemaal hetzelfde.

Mevrouw Vrisekoop vindt dat de taak van de reclassering in deze wet niet erg duidelijk is geregeld. Dat klopt. Dit wetsvoorstel beoogt de rechtspositie van de gedetineerde te regelen. Het is niet bedoeld om wijziging aan te brengen in de taakstelling van de reclassering. De reclassering rapporteert nu ook al aan de hoofdofficier van justitie en aan de rechter. Zij werkt nauw samen met de penitentiaire inrichting bij de reïntegratie van gedetineerden, en hier speciaal met het ontwikkelen en uitvoeren van penitentiaire programma's. Daarnaast heeft de reclassering een eigen taak, die hier los van staat, bij de ontwikkeling en uitvoering van taakstraffen.

De reclassering is georganiseerd in een landelijke stichting die uiteindelijk is geworteld in en ontwikkeld vanuit het particulier initiatief. Justitie subsidieert die stichting, maar de stichting staat toch los en op afstand van het ministerie. Ik denk dat het beter is om convenanten met de reclassering te sluiten over te leveren werkzaamheden, uren en capaciteiten dan dat de reclassering hierin een taak krijgt. Ik vind dat zij zeker niet ongeschikt moet zijn aan de hoofdofficier van justitie, al was het maar voor

## Sorgdrager

een klein deel van de taak. Dat moet niet.

Mevrouw Vrisekoop refereerde ook nog aan het beleidsplan van DJI, waar het gaat over samenwerking met het openbaar ministerie. Het blijkt nog steeds dat die samenwerkingsrelatie verbetering behoeft. Ik vind het heel belangrijk dat DJI de samenwerking met het OM als een speerpunt beschouwt. Dat moet ook. De samenwerking wordt steeds intensiever. Bij experimenten met nieuwe vormen van tenuitvoerlegging, zoals het elektronisch toezicht, worden iedere keer werkverbanden georganiseerd, waarbij alle betrokkenen aanwezig zijn. Er is ook steeds vaker gestructureerd overleg op regionaal niveau. Zo zullen OM, DJI en reclassering elkaar steeds beter weten te vinden, zowel op het procedurele als op het inhoudelijke vlak.

### Voorzitter: Korthals Altes

Minister **Sorgdrager**: Er zijn wel degelijk enige drempels aangebracht in het beklagrecht, zeg ik tegen de heer Hirsch Ballin, bijvoorbeeld de beperking van de beklaggrond van maatregel naar beslissing. Daarmee wordt beoogd het klagen tegen allerlei feitelijke handelingen terug te dringen. De beklagcommissie heeft bovendien de mogelijkheid om de meer futiele klachten terug te verwijzen naar de maand-commissaris, om te bemiddelen. Klachten moeten in de Penitentiaire beginselenwet ook gemotiveerd worden. Een te vergaande inperking van het klachtrecht kan leiden tot een toename van het kort geding, en dat wil ik aan alle kanten voorkomen. Dit blijft toch altijd een wat eenvoudige procedure.

Normering van de schorsingsprocedure zou hetzelfde gevolg kunnen hebben. Wanneer bij de evaluatie blijkt dat de regeling wel tot ongewenst gebruik leidt, zullen wij moeten kijken of wij daarin verandering moeten aanbrengen.

De heer Hirsch Ballin heeft nog twee opmerkingen gemaakt ten aanzien van de Penitentiaire maatregel. Er is inderdaad sprake van een drukfout en ik zal bevorderen dat er een verbeterblad wordt uitgebracht. De andere opmerking ging over een wettelijke grondslag voor artikel 58 van de Penitentiaire maatregel. Ook daaraan zullen wij werken.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Ik dank de minister voor de antwoorden en de toezeggingen die op een aantal punten zijn gedaan. Ik noem bijvoorbeeld de twee punten die verbetering behoeven in de Penitentiaire maatregel, waarbij natuurlijk de kwestie van de wettelijke grondslag in het bijzonder van belang is. Ook is het goed dat, naar wij aannemen, de opheffing van het bijna-automatisme inzake de vervroegde invrijheidstelling alsnog opnieuw aan de orde komt. Wij zullen daar uiteraard aan het begin van de volgende kabinetsperiode op terugkomen.

De minister heeft terecht aangegeven dat het wetsvoorstel, ook dankzij de brede betrokkenheid bij de voorbereiding, niet behoort tot de controverste stof. Dat neemt niet weg dat het van belang is om nu te spreken over een paar punten. Wij hebben op verschillende punten voldoende verheldering gekregen, maar er is nog een enkel punt waar in tweede termijn bij dient te worden stilgestaan. Daar moet het verdere verloop van de dingen worden afgewacht. De invoeringsdatum die zal worden vastgesteld, is 1 januari 1999. Als bij de taxatie van 200 detentiejaren in 1999 en 250 detentiejaren in 2000 rekening is gehouden met de mogelijke vervanging van dagdetentie door een penitentiaal programma, dan klinkt dat inderdaad een stuk realistischer dan wanneer je uitsluitend zou moeten denken aan andere categorieën gedetineerden.

Bij dit alles is de capaciteitsbehoefte van belang, zeker in verband met de gevolgen van het verwerken van het niet langer hebben van een automatisme bij de vervroegde invrijheidstelling. De minister maakte melding van de nieuwe berekeningsmodellen. Zij heeft daar ook op geduid in haar antwoorden op vragen die wij hebben gesteld bij de behandeling van de begroting van Justitie. Uit die nieuwe berekeningsmodellen valt af te leiden hoe de capaciteitsbehoefte eruitziet. Ik begreep uit haar antwoord van zo-even dat die nieuwe berekeningsmodellen aangeven dat de capaciteitsbehoefte de komende jaren zwaarder moet worden ingeschat.

Als ik de uitspraken van de minister in dit debat en haar

uitspraken van een paar maanden geleden naast elkaar leg, dan gaat het bij die berekeningsmodellen dus niet alleen om de gewone justitiële inrichtingen, maar ook om de behoefte aan speciale voorzieningen voor geestelijk gestoorde gedetineerden en de behoefte aan plaatsen voor terbeschikkingstelling. Daarover hebben wij onze zorg uitgesproken bij de behandeling van de begroting van Justitie.

Nu deze cijfers er liggen, ligt de volgende vraag voor de hand. De minister heeft in het vorige debat aangekondigd dat die modellen binnenkort tot cijfers zouden leiden. Nu zijn die cijfers er dus. Kan de Kamer daarover beschikken en beschikken de informateurs er al over in verband met de financiële prognoses voor de komende jaren? Wij zouden het op prijs stellen als wij spoedig zouden kunnen beschikken over die cijfers.

In de cijfers van het CBS is enige informatie te vinden over de huidige samenstelling van de bevolking van de justitiële inrichtingen. De Gevangenisstatistiek 1997 is net in druk verschenen. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat er ook belangrijke cijfers niet naar voren komen. Zo-even maakte de minister melding van het grote aantal allochtonen in de justitiële inrichtingen en de problemen die daaruit kunnen voortkomen op het punt van behandeling, bejegening en reïntegratie. Het is goed als wij hierover een helder cijfer ter beschikking hebben. Uit de Gevangenisstatistiek 1997 blijken percentages naar geboorteland: 48% in Nederland geboren. Dat is niet hetzelfde cijfer als dat met betrekking tot de autochtonen/allochtonen, omdat de gebruikelijke criteria van allochtonen ook mensen omvatten die in Nederland geboren zijn. Het spiegelbeeld kan ook voorkomen, maar dat is kwantitatief heel veel geringer.

Een ander cijfer waarover wij niet beschikken betreft het aantal moslim-gedetineerden. Zoals door de minister van Justitie in een toespraak die zij in 1996 heeft gehouden is aangegeven, ligt daar een dringend probleem. Het was toen ruim 10% moslim-gedetineerden. Destijds heeft zij terecht aangegeven dat er dus een dringende behoefte is om hiervoor een redelijke structuur voor de geestelijke zorg te creëren. Uit een oogpunt van gelijke behandeling,



## Hirsch Ballin

ongeacht godsdienst of levensovertuiging, past het dat die voorziening aanwezig is. Het is ons bekend dat de structuur van de moslim-geloofsgemeenschappen in Nederland het moeilijker maakt om daarvoor een geschikt kader te creëren dan die van de christelijke of joodse gemeenschap. Desalniettemin ligt die taak er wel om daarvoor een voorziening te treffen. Is er op dit punt vooruitgang geboekt in de afgelopen jaren? Het is per slot van rekening de eigenlijke verklaring voor het feit, dat er tot nu toe geen overeenkomstige bepaling in de wetgeving ten aanzien van de moslims wordt voorgesteld.

De minister antwoordde op onze vraag over de dossiers voor de vreemdelingenbewaring dat er geen behoefte is aan dat soort dossiers, zoals de penitentiaire dossiers voor de veroordeelden tot een vrijheidsstraf, omdat zij daarna het land uitgaan. Als het goed is wel, maar niet altijd. Er is een noemenswaardig aantal mensen dat terugkomt in de vreemdelingenbewaring en dan is er de behoefte om te beschikken over een dossier over de voorgeschiedenis. Het antwoord sloot niet helemaal aan bij de vraag en de zorgen die wij uit de praktijk vernemen.

Voorzitter! Wat de jeugdwerk-inrichtingen betreft zei de minister dat zij niet over het voetlicht krijgt dat wezenlijke elementen van het experiment jeugdwerk-inrichtingen wel degelijk worden opgenomen in de toepassing van de regelgeving zoals die bestaat en nu tot stand zal komen. Dat is een belangrijke uitspraak. Die kan helpen om het beter over het voetlicht te krijgen. Ik realiseer mij dat het indertijd wel in het persbericht heeft gestaan, maar de hoofdboodschap was toch: experiment met de jeugdwerk-inrichtingen wordt beëindigd. Dat is kennelijk op dat moment onvoldoende gecorrigeerd. De boodschap is nu: experiment jeugdwerk-inrichtingen krijgt een vervolg binnen bestaande structuren. De vervolgvraag is dezelfde als die wij hebben gesteld over de jeugdige veroordeelden en kort- en langgestraften: welke mate van institutionele nabijheid heb je nodig om de bijzondere voorzieningen goed ten uitvoer te leggen? Wellicht moeten wij hierop terugkomen. De hoofdboodschap is een andere dan dat het experiment wordt beëindigd.

Wat de EBI betreft, is de minister ingegaan op de vraag over de handboeien die collega Stoffelen had gesteld. Onze vraag omvatte meer. Kan het EBI-regime wel functioneren zonder risico's van problemen, zonder meer speciale regels bij of krachtens de wet gesteld? Onze vraag is, uitgaande van de overtuiging die wij delen dat een EBI nuttig en nodig is, of je wel een EBI kunt hebben zonder dat er een complex van regels is dat het afwegingskader aangeeft voor de speciale maatregelen die in een EBI moeten worden genomen.

Voorzitter! Op een punt dat wij met enige nadruk aan de orde hebben gesteld, is geen reactie gekomen. Daarom ga ik er nu met nadruk nog even op in. Het gaat om de positie van de directeur en de selectiefunctionaris, zoals die uit de wettelijke regels en de daarop gegeven toelichting naar voren komt. Er is sprake van eigen in de wet geregelde bevoegdheden voor de directeur en de selectiefunctionaris. De minister heeft in haar antwoord tegelijkertijd gesproken over een hiërarchische lijn. Als dat zo ligt, kun je niet volhouden wat in de memorie van antwoord is vermeld, namelijk dat de selectiefunctionaris zich niet achter de opdracht van de minister van Justitie kan verschuilen. Het is van tweeën een. Of de selectiefunctionaris heeft een eigen bevoegdheid, is een zelfstandig bestuursorgaan en zal straks vallen onder wettelijke regels die de minister van Binnenlandse Zaken in voorbereiding heeft over zelfstandige bestuursorganen. Als betrokkene in die categorie zou vallen, zouden wij daarop kritiek hebben. Of hij valt niet in die categorie, is volledig werkzaam onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en is gebonden aan aanwijzingen. Dan moet de zin worden herroepen in de memorie van antwoord – het is niet dramatisch, maar het zou voor de helderheid van de wetgeving wel van belang zijn – dat de selectiefunctionaris zich niet kan verschuilen achter de opdracht. Het zou anders wel eens kunnen gebeuren dat een minister van Justitie zich gaat verschuilen achter de uitspraak dat de selectiefunctionaris zich niet kan verschuilen achter de opdracht van de minister.

Ten slotte dank ik de minister voor de toezegging om het functioneren van de beklagprocedure te evalueren.

Wij hopen uiteraard dat dit goed uitpakt. Als dit niet zo is, zullen wij erop terugkomen.

□

Mevrouw **Vrisekoop** (D66): Voorzitter! Ik wil de minister graag hartelijk dankzeggen voor haar uitvoerige beantwoording van de verschillende door mij aangestipte vragen en opmerkingen. Ik heb er slechts een paar gevonden waarop nog niet is ingegaan. Daarvoor vraag ik haar aandacht.

Ons is niet duidelijk hoe de communicatie verloopt tussen de rechter die het vonnis heeft gewezen, het OM en degene die de penitentiaire maatregel oplegt. Ik heb gevraagd of die communicatie schriftelijk of op een andere wijze plaatsvindt en daarop heb ik geen antwoord gekregen.

Bovendien heb ik geen antwoord gehad op de vraag hoe kan worden voorkomen dat explosief gebruik wordt gemaakt van het beroepsrecht voor degenen die wel een dergelijke maatregel zouden willen, maar deze niet krijgen.

Ten slotte merk ik op dat ik het op prijs stel dat de minister de evaluatie van de vervroegde-invrijheidstellingsregeling op de agenda plaatst. Mijn fractie is van mening dat het goed is, die eens tegen het licht te houden. Wij zijn er verheugd over dat in deze wettelijke regeling in ieder geval al een beperking is opgenomen.

□

De heer **Stoffelen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Wij danken de minister voor haar antwoorden en haar wijze van beantwoording. Zij heeft er duidelijk blij van gegeven, écht te willen ingaan op naar voren gebrachte opmerkingen en vragen. Dat zou in dit huis altijd het geval moeten zijn, maar vaak is het zodanig verborgen dat het ons ontgaat.

Ik heb gepoogd, deze Penitentiaire beginselenwet in Europees kader te plaatsen. Daarbij heb ik een enkel citaat gebruikt van de European prison rules, dat verband houdt met een zaak waarover wij ons zoveel zorgen maken. Ik doel op het hoge percentage recidive en het feit dat het ons niet altijd lukt om aansluiting met de samenleving tot stand te brengen zodat men weer werk en vastigheid vindt. Al in 1987 werd de

## Stoffelen

nadruk gelegd op contacten tussen penitentiare inrichtingen en bijvoorbeeld sociale diensten; voor Nederland geldt dat het aantal "partners" zou kunnen worden uitgebreid.

Vervolgens onderstreep ik nog eens de noodzaak, de inbewaringstelling te doen ondergaan in huizen van bewaring en niet in politiecellen. De minister heeft wat dit betreft stellig de juiste cijfers vermeld, maar ik geloof mijn eigen ogen en oren als ik in Amsterdam, Amstelland en Flevoland rondga. Er blijven verschillen bestaan. Ik verwijs naar één van de kleine, zeer moeilijke politiebureaus in Amsterdam-Zuid-Oost, Ganzenhoef. Het is er waanzinnig druk; er is geen arrestantenverzorger; er is geen luchtplaats. Toch zit er altijd iemand, bijvoorbeeld om vervangende hechtenis uit te zitten. Ook komt het voor dat mensen daar langer moeten verblijven omdat er elders even geen plaats is. Op andere bureaus in Amsterdam heb ik vrij lang, tot tien dagen, mensen in vreemdelingenbewaring gezien. Op zich niet door mij gewaardeerde, integendeel bijna gehate gearresteerde figuren zeggen mij dat zij een klacht zullen indienen omdat ze zich bevinden in een bureau waar zij onvoldoende beweging krijgen, waar geen enkel regime bestaat enz. Welnu, dan sta ik als iemand die toezicht uitoefent, niet met de monden vol tanden – ik kan zeggen dat klachten bij de klachtencommissie moeten worden ingediend – maar ik vind het wél een vervelende situatie. Ga ik naar Flevoland, dan krijg ik daar te horen dat de gemiddelde termijn 16 dagen is; zolang kan men daar verblijven.

Ik constateer dat er sprake is van een dubbel probleem. Enerzijds is er het vraagstuk van de capaciteit; ik ben blij dat de minister dat toegeeft. Anderzijds is het van belang dat de minister het parket nóg duidelijker maakt wat haar bedoelingen zijn. Ze heeft in de schriftelijke voorbereiding aangegeven dat ze dat ook zal doen; vol verwachting klopt mijn hart.

Op de kwestie van de ontwikkeling van de populatie is de minister uitvoerig ingegaan. Ik kan niet anders dan aannemen dat het probleem van de jonge mensen die in politiecellen verblijven weliswaar niet rechtstreeks relevant is voor "normale" gevangenen en huizen van bewaring maar in het kader van de Penitentiare beginselenwet wel

degelijk relevant is. Ik ben niet ingegaan op het al dan niet succesvol zijn van jeugdwerk-inrichtingen. De minister heeft gelijk als zij zegt dat ook uit de stukken blijkt dat de positieve elementen in de onderhavige wet zijn opgenomen. Niettemin is er een probleem.

Wat de psychisch gestoorde gedetineerden betreft wil ik een lang verhaal kort en hopelijk pakkend samenvatten. Voor mij ligt de brief van de ministers van VWS en van Justitie van 5 november 1997. Het betreft het kabinetsstandpunt over het rapport inzake de forensische zorg. Wat waren nu de belangrijkste conclusies van deze werkgroep? Onder meer wordt gesteld: "Het gevangeniswezen dient het tot zijn taak te beschouwen, zoveel mogelijk te voorkomen dat de gedetineerde detentieongeschikt raakt. De middelen die het gevangeniswezen hierbij kan inzetten, zijn onder andere het uitbreiden van het aantal speciale afdelingen voor psychisch gestoorde gedetineerden, zoals individuele begeleidingsafdelingen en bijzondere individuele begeleidingsafdelingen, en het betrekken van ambulante hulpverlening, zoals RIAGG's, forensische poliklinieken en CAD bij de zorg in penitentiare inrichtingen." In het kabinetsstandpunt staat: die kant moeten wij inderdaad op gaan en daarbij onderscheiden wij veel actiepunten. Dit mondt uit in de belofte om medio 1998 met een meerjarenplan te komen. Ik geef toe dat het nog niet helemaal medio 1998 is, maar erg lang duurt dat niet meer. Ik citeer nogmaals: de Tweede Kamer wordt medio 1998 een meerjarenplan aangeboden; dit plan zal vervolgens zowel capacitair als financieel de uitwerking van het project forensische zorg op korte, middellange en lange termijn aangeven. De vraag is dus: waar blijft het? Ruwer gezegd: er is een gigantisch praktisch probleem; welke cijfers wij ook hanteren, een behoorlijk percentage gedetineerden vergt behandeling, is detentieongeschikt en wordt, als er niets gebeurt, verder detentieongeschikt. Daar moet wat aan gedaan worden en het formuleren van actiepunten is dan ook niet voldoende. Er moet dus concreet iets gebeuren. De vraag is of de minister daar nu of later schriftelijk iets naders over kan zeggen.

Het punt van de selectiefunctionaris is nu minder onduidelijk en in die zin is de uitleg van de minister geslaagd. Als het waar is dat er alleen algemene aanwijzingen gegeven worden en geen aanwijzingen in individuele gevallen, is één grote sector onduidelijkheid minder geworden. Niettemin voel ik dit hetzelfde als collega Hirsch Ballin. Het is van tweeën een: iemand is feitelijk, behoudens een heel algemene bevoegdheid van de minister om zekere regels te geven, bevoegd alle beslissingen te nemen en kan als zodanig aangesproken worden of iemand is wel degelijk gewoon een ambtenaar, vallend onder het gezag en de hiërarchie van de minister van Justitie. In dit geval zou het onbillijk zijn, te zeggen: hij of zij is degene die artikel 15 toepast inzake plaatsing of herplaatsing in inrichtingen en de beslissing over de penitentiare programma's, maar feitelijk berust dat op de bevoegdheid die de minister van Justitie hem of haar gegeven heeft en haar bevoegdheid om dat ieder willekeurig nader te verduidelijken. Ik ben er nog niet helemaal uit en ik meen dat het duidelijker kan worden.

De PvdA-fractie was en is van mening dat een extra beveiligde inrichting nodig is. Betekent dit zonder meer dat de regimes aldaar geen verdere bespreking behoeven? Ik neem aan dat er omstandigheden zijn die ertoe leiden dat het parlement dit jaar nader van gedachten wisselt over het regime in de extra beveiligde inrichting. Als bijvoorbeeld de CPT naar publiekelijk bekend is – ik spreek dus niet uit eigen kennis – op bezoek is geweest en daarover op enig moment zal rapporteren, is het niet ondenkbaar dat er ook passages in het rapport voorkomen over andere inrichtingen die bezocht zijn. Ik ga er niet verder op in, maar ik neem aan dat zo'n rapport openbaar wordt en dat daarover gediscussieerd wordt. Op dat moment zal ik er nader op ingaan.

De minister heeft wel toegegeven dat er individuen zijn die, als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen, vallen onder de bevoegdheid van de directeur die kan beslissen dat die persoon altijd handboeien draagt. Wij noemen dat een regime, maar je kunt daarover van mening verschillen. Wij blijven van mening dat het altijd rondlopen met handboeien om schadelijk en slecht is. Ik weet het

## Stoffelen

wel: het zijn er de mensen naar, maar niettemin. Ik handhaaf dus wat ik gezegd heb, namelijk dat het strijdig is of op gespannen voet staat met de beginselen van ons strafprocesrecht.

Voorzitter! Ik ben blij met het antwoord van de minister over de herbezinning. Het is logisch dat het departement daar eerst zelf naar kijkt maar het is ook begrijpelijk, dat de minister geen beslissingen meer wil nemen over de eventuele instelling van een commissie om alles nog eens op een rijtje te zetten en goed te bezien hoe we nu verder moeten. Ik begrijp het zo, dat de minister in feite in haar politieke testament – dat iedere al dan niet vertrekkend bewindspersoon overgeeft aan de ambtenaren – de suggestie meegeeft om nog eens goed na te denken over de wenselijkheid van de instelling van een dergelijke commissie. Als die tekst daarin voorkomt, heeft die onze hartelijke instemming, zo niet dan is de suggestie bij dezen gedaan.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ook onzerzijds willen wij gaarne onze dank betuigen aan het adres van de minister. Wij hebben gesproken over een wet, die op zichzelf geen schokkende, ingrijpende en nieuwe zaken aan de orde brengt en om die reden is het ook te begrijpen, dat er per saldo toch betrekkelijk weinig controversiële discussiestof is overgebleven. De minister is vrij consciëntieus ingegaan op concrete opmerkingen en vragen, ook van onze kant. Zij heeft zich niet verloren in beschouwingen, hoewel ik van mijn kant wat meer het accent op de beschouwing had gelegd. Maar goed, ik respecteer uiteraard die aanpak van de discussie.

Voorzitter! Het deed onze fracties in elk geval goed om te horen, dat er toch nog weer een bezinning op gang is gekomen, zeker binnen het departement van Justitie, over de onderscheiding tussen de diverse sanctiemogelijkheden. Tegen het einde van het jaar is ons een nota toegezegd, waarin – zoals uit het interruptiedebat met de heer Hirsch Ballin is gebleken – ook de voorlopige dan wel voorwaardelijke invrijheidstelling weer ter sprake kan komen.

Ik heb begrepen uit het antwoord van de minister op mijn vraag of er een verschil gelezen moet worden tussen de woorden “mede” en “zoveel mogelijk” dat dit niet het geval is. Misschien is dat al eerder vastgesteld, maar ik wil het in ieder geval voor onszelf nu vaststellen.

Voorzitter! Ik heb de minister horen zeggen dat, aangezien de selectiefunctionaris ondergeschikte is, hij of zij dus eventuele algemene aanwijzingen zou moeten opvolgen in individuele gevallen. Ik stel dan met de heer Stoffelen nog eens nadrukkelijk de vraag of dit betekent, dat niet te verwachten valt dat de minister los van algemene aanwijzingen in individuele gevallen ingrijpt. In elk geval lijkt het mij zaak, dat die woorden “De selectiefunctionaris kan zich dus niet verschuilen achter de opdracht” (memorie van antwoord, pagina 8) een rara avis zijn, die er liefst zo snel mogelijk uit moet verdwijnen, zoals ook door de heer Hirsch Ballin bij herhaling aan de orde is gesteld. Misschien kan dat nog opgehelderd worden.

Voorzitter! Onze fracties staan positief met name tegenover de penitentiaire programma's maar uiteraard ook tegenover het voorstel als zodanig. De motivatie van de gestraften vormt natuurlijk een heel cruciaal element voor de vraag, of de penitentiaire programma's enige kans van slagen hebben. Ik heb in mijn eerste termijn onder andere willen benadrukken dat even cruciaal voor het slagen van een penitentiair programma zal zijn, hoe de schuld die nu eenmaal met een misdrijf is verbonden, wordt beleefd en verwerkt.

□

De heer **Talsma** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden. Ik ga nog in op een enkel punt, hoewel ik in mijn beschouwingen heb geprobeerd mij in algemene zin te uiten en niet al te veel details aan de orde heb gesteld.

Ik ben niet helemaal happy met het antwoord van de minister over het karakter van de straf. Zij zei in haar beantwoording dat straf méér is dan vergelding, er is ook de terugkeer in de samenleving. Zo zou ik de combinatie toch niet willen zien. Misschien is het ook niet zo bedoeld. De straf heeft allerlei doeleinden en die tweede zaak is daaraan gekoppeld. Als er een keer

een gevangenisstraf wordt opgelegd, dan moet er ook worden gewerkt naar resocialisering. Maar ook de minister zal toch niet zeggen, dat dit een onderdeel van de straf is en dat men de straf mede oplegt om de betrokkene te resocialiseren. Laat er geen enkel misverstand over zijn dat ook mijn fractie een groot voorstander is van deze medewerking aan het herintreden in de maatschappij. Het is al een duidelijk streven geweest toen het Wetboek van Strafrecht ruim 100 jaar geleden werd ingevoerd. Daarin is toen ook al deze clausule opgenomen. Zelfs in 1827 was er al het Genootschap tot zedelijke verbetering van gevangenen. Ik wil daaraan niets afdoen, maar ik geloof niet dat het met het karakter van de straf te maken heeft.

Ik zou nog graag enige reactie horen op wat ik heb voorgedragen over de mening van prof. Van Veen. Die zegt toch duidelijk, dat er méér aan de hand is dan alleen maar de vrijheidsbeneming. Ik heb dat bij de minister nog niet duidelijk gehoord. Ik zou het op prijs stellen als zij in dit kader ook nog iets zou kunnen zeggen over de psychiatrisch adviseur J.M. Scholten die naar mijn mening bijzonder belangrijke dingen heeft gezegd, namelijk dat er noodzaak is om de straffen te aanvaarden.

Ik heb ook het antwoord van de minister voorgelezen dat zij gegeven heeft op 17 december 1996. Ik vond dat een hard antwoord. Zij stelde: het is alleen vrijheidsbeneming, dus al het andere mag; televisie net zo lang als je wilt. Ik wil niet over die televisie praten, want die gun ik betrokkenen best. Ik vond het echter niet helemaal een genuanceerde benadering, met name niet in het kader van de nadere onderzoekingswens die Van Veen naar voren heeft gebracht.

De vervroegde invrijheidstelling is van verschillende kanten genoemd. De minister heeft gezegd, dat zij er tot nu toe niet zo heel veel voor gevoeld had, maar dat zij er nu op zal gaan studeren. Ik twijfel niet aan haar goede trouw. Het is echter niet het voortvarende antwoord dat ik zo graag had gekregen. Ik heb het wel vaker gezegd. Er zijn hier in de Kamer veel personen die vrij goed weten wat er in het juridische wereldje speelt. Als wij daaruit dan eens een voorbeeld aandragen met het verzoek aan de minister – niet speciaal deze maar in het algemeen

## Talsma

– om er wat aan te doen, is vaak de reactie: ja, dat moet ik eerst nog eens met mijn ambtenaren bespreken; die moeten het nog eens bestuderen. Dat geeft een beetje de indruk dat de praktijkervaringen een soort toets moeten ondergaan op een departement dat vaak verder van de praktijk staat dan de sprekers die het punt hier aan de orde stellen. Gezien de breed gedragen verlangens naar de oude vervroegde invrijheidstelling met name bij de gevangenisdirecteuren – over het algemeen mensen die de zaken buitengewoon humaan bekijken in de richting van de gedetineerden – hoop ik dat wij dit najaar bij de begroting een concreet voorstel mogen horen van de minister om hierin veranderingen aan te brengen. Daarop hoeft niet maandenlang gestudeerd te worden, het is al enige jaren ampel in discussie.

Voorzitter! Het kan zijn dat ik slecht geluisterd heb, maar ik heb geen reactie gehoord op mijn nogmaals noemen van het rapport van de Teldersstichting over de verzwaaarde, wettelijk apart in te stellen straf. Met name interesseert mij wat de minister zegt over wat ik heb genoemd de verharding van de harde criminaliteit in de laatste tien jaar, sinds het rapport in 1988 verscheen.

Ten slotte: ik heb niet gesproken over de plannen tot penitentiaire programma's, niet omdat mijn fractie daarvoor geen belangstelling heeft. Integendeel, het zou heel veel goeds kunnen meebrengen. Om elke twijfel weg te nemen, wil ik dat nog even naar voren brengen.

Voorzitter! Zoals ik al zei, mijn fractie zal het wetsvoorstel gaarne steunen.

□

**Minister Sorgdrager:** Voorzitter! De heer Talsma nodigde mij bijna uit tot het houden van een referaat over het karakter van de strafdelen, de straf etc. Ik ben daar expres niet uitgebreid op ingegaan, omdat ik iets meer tijd nodig heb voor een echt verantwoord referaat. De straf dient, zo hebben wij allemaal vroeger geleerd, meerdere doelen: vergelding, speciale preventie, generale preventie, resocialisatie enz. Dat is en blijft zo. Alleen zie je in de loop van de tijd wel dat de verschillende doelen aan gewicht verschillen, naarmate de tijdgeest anders is. Als

wij praten over de doeleinden van de straf, moeten wij ons niet al te zeer laten meeslepen door de publieke opinie van een bepaald moment. Wij moeten altijd proberen, die stap terug te doen om te kijken waar het nu eigenlijk allemaal over ging.

Voorzitter! Ik heb niet gezegd dat het karakter van de straf alleen maar vergelding en resocialisatie is. Ik heb gezegd dat er meerdere doelen zijn, waarop ik op dat moment niet uitvoerig in wilde gaan. Dat wil ik nu ook niet uitvoerig doen. Maar resocialisatie is een element, zij het dat het in de tenuitvoerlegging een heel belangrijk aspect is. Daar hebben wij het hier nu over: het gaat in feite om de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraf en om de vraag, hoe je dat doet. In de tenuitvoerlegging vind ik resocialisatie een heel belangrijk element.

Het aanvaarden van straf heeft er toch wel een beetje mee te maken. Als je bezig bent, iemand voor te bereiden op terugkeer in de samenleving, is het wel van belang, zij het in meer psychologische zin, dat iemand die straf aanvaardt ook snapt dat hij schuld heeft en daarvoor moet "boeten". Je hoopt op een proces bij de meeste gedetineerden, waarin men het reëel vindt dat men straf krijgt voordat men verder kan gaan. Bij een groot aantal gedetineerden werkt dat ook wel zo, maar bij een aantal anderen niet. De heer Talsma noemde in feite terecht de verharding van de georganiseerde criminaliteit, dus criminaliteit van mensen die heel bewust bezig zijn met het organiseren van criminele activiteiten. Dat is een ander soort mensen. Zij zijn vaak gewoon opgegroeid met de gedachte dat op die manier in het bestaan wordt voorzien, waarvoor overigens anderen worden gebruikt die misschien nog niet aan dat stadium toe zijn. In die zin is het inderdaad lastig om te werken met een populatie die langzamerhand zo verschilt van wat wij misschien vroeger ooit hebben gedacht. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden bij de bepaling van regimes, programma's etc. Door degenen die in het gevangeniswezen werken – zij kunnen dat het beste zien – zal daarmee rekening moeten worden gehouden.

Wat de antwoorden betreft op de Kamervragen over televisies en andere zaken, moet ik zeggen dat wanneer je iemands vrijheid hebt

benomen en hem of haar hebt opgesloten in een penitentiaire inrichting, het niet de bedoeling is dat hij daarbij nog extra leed krijgt toegevoegd. Iemand zit daar, en het feit dat hem de vrijheid is ontnomen, is het karakter van die straf. In de manier waarop je dat ten uitvoer legt, via de bejegening en de regimes, wil je dat verder zo positief mogelijk laten verlopen. Ik vind de discussie over de vraag of iemand een televisie in zijn cel moet hebben niet interessant. Het gaat er uiteindelijk om hoe je iemand in een detentiesituatie bejegt. Wij worden steeds meer gedwongen om een sober regime toe te passen, waarbij mensen veel op de cel zitten. Daarom moet je proberen om die mensen niet alleen maar ledig te laten rondhangen. Je moet ook iets organiseren, zodat ze hun geest ook nog met iets anders kunnen bezighouden, los van hun gedachten over wat ze gaan doen als ze uit de detentie komen, als die althans niet positief zijn.

De heer Hirsch Ballin heeft ook over de capaciteitsbehoefte gesproken. Ik wil hem de desbetreffende modellen toesturen, met de uitkomsten ervan. Ik vind het een heel interessante methode om te voorspellen wat de capaciteit zal zijn. Het is niet alleen het extrapoleren van een trend. Er zitten veel andere factoren bij, zoals de maatschappelijke, de economische en de demografische ontwikkelingen. Deze methode is veel genuanceerder dan die welke tot nu toe zijn gebruikt. Ze is ontwikkeld door het Sociaal en cultureel planbureau, met de ervaring die men daar heeft op dat gebied. Uit een en ander blijkt dat er in het algemeen meer penitentiaire capaciteit nodig is, maar in het bijzonder ook TBS. Wat mij betreft vormt de jeugd daarbij een groot zorgpunt. Daar ligt het primaire probleem voor de eerstkomende tijd. TBS is een probleem, maar wat de jeugd betreft heb je nog zo iets van: Hoe sneller je erbij bent, hoe meer je kunt doen. Daar moet de aandacht in eerste instantie op zijn gericht.

De prognoses hebben geen betrekking op de populatie geestelijk gestoord. Daar is de werkgroep mee bezig. Ik vind het heel moeilijk om te definiëren wanneer iemand geestelijk gestoord en detentie-ongeschikt is. De deskundigen verschillen daar ook van mening over. Ik vind wel dat wij wat dit

## Sorgdrager

betreft nog veel meer moeten investeren in de samenwerking tussen Justitie, VWS en de geestelijke gezondheidszorg in het algemeen. De afgelopen vier jaar is het verband gelegd. In die tijd hebben wij begrepen wat er van elkaar wordt verwacht. Het is op zichzelf al goed dat de ambulante geestelijke gezondheidszorg bereid is om in de gevangenis te komen en daar ambulante mensen te helpen. Dat gaat in de praktijk steeds beter, maar ik vind het nog belangrijker dat er op dat gebied preventief wordt gewerkt. Dat ligt buiten de scope van Justitie. Voordat mensen in het justitiële circuit terechtkomen, kan er al iets gebeuren aan opvang en begeleiding, bijvoorbeeld wanneer mensen dakloos zijn geworden en zichzelf niet meer kunnen helpen. Je kunt het nooit helemaal vermijden, maar ik vind het treurig dat mensen door een gebrek aan adequate opvang uiteindelijk in een gevangenis of in een TBS-setting terechtkomen. Daar proberen wij wat aan te doen. Daar moet de komende kabinetsperiode ook voldoende aandacht aan worden geschonken.

De heer Stoffelen heeft naar het meerjarenplan gevraagd. Er wordt een criterium uitgewerkt voor medisch noodzakelijke zorg. Dat kan leiden tot een overplaatsingsprocedure naar de geestelijke gezondheidszorg. Het kan ook leiden tot iets in de gevangenis. Echt behandelen moet je niet doen in de gevangenis, maar je kunt wel een hoop doen aan zorg, zodat de mensen in elk geval niet achteruitgaan. De uitwerking van dat criterium kost nogal wat tijd, omdat het vrij moeilijk is om dit vast te stellen. Daar komt bij dat er veel draagvlak nodig is in het veld van de geestelijke gezondheidszorg. Dat kost nog even tijd. Daarom zal het na de zomer worden. Dat geef ik eerlijk toe. Dat neemt niet weg dat er als gevolg van de procedure met de werkgroep al verbetering merkbaar is wat betreft de samenwerking. In die zin gaat het werkendewijs de goede kant op.

Dan nog een antwoord op een vraag van de heer Hirsch Ballin. Uiteraard hebben de informateurs de capaciteitsprognoses gekregen, voorzien van een overzicht van wat er nodig is en hoeveel dat kost.

Er is gesproken over de statistieken met betrekking tot de allochtonenpopulatie. Dat is altijd

lastig, want wat is een allochtoon? Als wij zeggen dat 48% in Nederland is geboren, is dat een hard gegeven. Je weet echter niet of de in Nederland geboren vallen onder de definitie "allochtoon" en je weet ook niet of de in het buitenland geboren misschien wel uiteindelijk onder de autochtone Nederlandse bevolking vallen. Dat is heel lastig. De definitie van allochtoon is heel ruim. Ongetwijfeld zullen enkelen van ons daar ook onder vallen, terwijl je jezelf toch rekent tot de autochtone Nederlandse bevolkingsgroep. Ik wil nog wel eens kijken of je daar iets van onderscheid in kunt maken, zonder dat je op je laadt dat je discrimineert. Dat is namelijk de andere kant van het verhaal.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik wil de minister dan de suggestie meegeven om daarbij hetzelfde criterium te hanteren als in de Remigratiewet, waarvan het voorstel bij deze Kamer aanhangig is. Daarin wordt er door de regering van uitgegaan dat precies is aan te geven, op grond van de doelgroepomschrijvingen van de minister van Binnenlandse Zaken, wie daartoe behoren en wie niet. Dan is dat definitieprobleem te vermijden.

Ik heb ook nog een vraag over de toezegging die de minister zo-even deed omtrent het nieuwe berekeningsmodel. Dat betreft ook de gevolgen daarvan?

Minister **Sorgdrager**: Ik zal de Kamer het hele pakketje toesturen.

De suggestie van de heer Hirsch Ballin neem ik mee. Wij kunnen kijken of wij die kunnen gebruiken. Je zit echter toch met mensen met een andere cultuur en een andere achtergrond, en toch in Nederland geboren en in Nederland op school geweest.

Wat betreft de geestelijke verzorging voor de moslimgedetineerden ben ik vier jaar bezig geweest om te trachten de groepen een beetje tot elkaar te krijgen. Het lijkt erop dat er nu inderdaad een mogelijkheid is. In Rotterdam is een experiment gaande en dat zou wellicht kunnen leiden tot het oprichten van een zendende instantie. Dan ben je een stuk verder. Wij moeten ons echter wel realiseren dat de moslim-groeperingen ongelooflijk divers zijn. Een Surinamer is wat anders dan een Marokkaan. Het is dus heel moeilijk

om een zendende instantie op te richten. Daarna gaat het om de vraag wat voor mensen je dan moet zenden. Wij proberen daar aan alle kanten iets aan te doen en in ieder geval het contact tussen Justitie en de moslim-gemeenschap op de rails te zetten. Overigens is het wel zo dat er al regelmatig imams naar de gevangenissen toegaan. Dat gebeurt op basis van de declaratieregelingen.

Over de dossiers in de vreemdelingenbewaring het volgende. Ik bedoelde te zeggen dat er wel inrichtingendossiers zijn, maar geen penitentiaire dossiers. Wanneer iemand terugkomt, heeft men wel het gegeven dat hij ooit in een inrichting is geweest, maar er zijn geen penitentiaire dossiers, zoals die er wel zijn voor mensen die geacht worden in Nederland te blijven.

Het is inderdaad zo dat het experiment met betrekking tot de jeugdwerkinrichtingen is geïncorporeerd in de bestaande structuren. Wij heffen geen dingen op, maar wij structureren het anders. Dat geldt ook voor een aantal andere zaken, waarover wij in eerste termijn al hebben gesproken.

De heer Stoffelen maakt melding van een CPT die in de EBI is geweest. Dat klopt. Die zal rapporteren en die zal ongetwijfeld een aantal kritische noten laten horen. Dat zal wel aanleiding geven tot discussie. Ik weet niet precies wat men gaat opschrijven, maar ik heb wel met hen gesproken. Het is natuurlijk een zwaar regime, maar het moet er ook zijn. Ik ben blij dat iedereen erkent dat dit noodzakelijk is. Er zijn gewoon een aantal mensen die niet anders kunnen dan in die EBI, hopelijk tijdelijk, ingesloten worden. In die zin tijdelijk, dat men vanuit die EBI naar een andere inrichting kan gaan.

De veiligheidsmaatregelen zijn mogelijk binnen het bestaande wettelijke kader. Ik wil wel toezeggen dat ik het nauwlettend in de gaten zal houden om te zien of het inderdaad geen fricties oplevert. Mocht dat wel zo zijn, dan zullen wij toch iets moeten doen aan wat meer wettelijke verankering. Ik zal dat goed in de gaten houden. De EBI bevindt zich in het spanningsveld tussen een humanitaire behandeling, de mensenrechten en de noodzakelijke veiligheidsvoorzieningen.

Voorzitter! De positie van de directeur en de selectiefunctionaris. Ik vraag mij nu ook af waarom wij de

## Sorgdrager

formulering "zich achter de minister verschuilen" hebben gebruikt. Het is geen mooie zin. Bedoeld is om tot uiting te brengen dat de selectiefunctionaris een eigen verantwoordelijkheid heeft binnen de kaders die hem gegeven worden. Er kunnen bij wet bevoegdheden aan een functionaris of aan een instituut worden gegeven, terwijl er tegelijkertijd een hiërarchische lijn bestaat. Dit komt in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht nogmaals aan de orde.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Artikel 15 bevat een vergaande toekenning van bevoegdheden aan de selectiefunctionaris. In het vierde lid van dit artikel staat dat de selectiefunctionarissen bij de beslissingen bedoeld in het eerste en tweede lid de aanwijzingen van het openbaar ministerie en van de autoriteiten die de straf of maatregel hebben opgelegd, in aanmerking nemen. In het voorlopig verslag hebben wij daar een kritische kanttekening bij geplaatst. "In aanmerking nemen" impliceert dat de selectiefunctionaris de aanwijzingen van het OM en van de rechter naast zich neer kan leggen. Er staat namelijk niet "in acht nemen" maar "in aanmerking nemen". Als de selectiefunctionaris een zo zelfstandige beoordelingsbevoegdheid heeft, is het niet aanvaardbaar als die vergaande bevoegdheid buiten de ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. Ik krijg daarom graag de uitdrukkelijk bevestiging dat het doen en laten van de selectiefunctionaris volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie valt.

Minister **Sorgdrager**: Die bevestiging is er ook. Het door de heer Hirsch Ballin aangehaalde artikel is door amendement van de Tweede Kamer ingevoegd of gewijzigd, als ik mij goed herinner. Hieraan ging de discussie vooraf over de vraag wat er moet gebeuren wanneer een rechter in het vonnis aanwijzingen geeft over een wenselijke tenuitvoerlegging van de straf of een penitentiaal programma. De rechter had die mogelijkheid altijd al en het gebeurde ook, maar dit lag nergens vast. Het kan voorkomen dat de gegeven aanwijzingen feitelijk niet uitvoerbaar zijn. De bedoeling van dit artikel is, aan te geven dat de selectiefunctionaris de aanwijzing in

beginsel volgt, maar reden kan hebben om daarvan af te wijken.

Er is sprake van een hiërarchische relatie met de minister van Justitie of eigenlijk met het hoofd DJI. De minister van Justitie is uiteraard verantwoordelijk.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Ik leid hieruit af dat "in aanmerking nemen" wellicht een minder gelukkige woordkeuze is. Er wordt bedoeld dat hetgeen het OM en de rechter naar voren brengen, zeer zwaar moet wegen. Er had wellicht beter kunnen staan: in acht nemen, tenzij zwaarwegende omstandigheden dit verhinderen of iets dergelijks.

Ik begrijp dat de selectiefunctionaris – hetzelfde geldt natuurlijk voor de directeur – volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie werkt. Dat is een belangrijk punt.

Minister **Sorgdrager**: De heer Stoffelen heeft een aantal problemen geschetst waar het gaat om de tenuitvoerlegging van bewaring in de politiecellen. Zoals men weet is Amsterdam een moeilijke regio waar men vaak te maken heeft met capaciteitsproblemen. Het blijft een kwestie van het kiezen tussen twee kwaden. Het alternatief is namelijk dat iemand op straat moet worden gezet en dat is vaak niet wenselijk. Ik zal bezien of aan deze problematiek meer aandacht besteed kan worden. Overigens zijn de resultaten die ik gaf cijfers die gelden voor het gehele land. Het is goed mogelijk dat het accent voor Amsterdam en Flevoland anders ligt.

Ten slotte kom ik bij de herbezinning op het geheel. Ik heb al gezegd dat er geen haast mee moet worden gemaakt. Wellicht is het heel nuttig, maar ik zit nu eenmaal met de capaciteitsproblemen. Wij moeten reëel zijn en er moeten prioriteiten gesteld worden. Ik vind echter wel dat de problematiek van de VI bij zo'n herbezinning betrokken moet worden. Ook in de Tweede Kamer is daar uitvoerig over gediscussieerd. Er is dus reden genoeg om daar nog eens over na te denken. Ik vind de vraag of daar een commissie voor moet worden ingesteld op zichzelf niet de meest interessante. Het is van belang dat erover wordt nagedacht en ik vind het aan mijn opvolger om aan te geven op welke wijze daaraan vormgegeven wordt.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het voorstel van wet van de leden Remkes, Zijlstra en Scheltema-de Nieuwe tot wijziging van de Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement, alsmede de Ambtenarenwet in verband met de intrekking van de non-activiteitsbepalingen (24701).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mee, dat de initiatiefnemers de heer R. Wierema hebben aangewezen om hen bij te staan.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De CDA-fractie acht het terecht dat er een einde wordt gemaakt aan de vergaande privilegiëring van ambtenaren in vergelijking met andere werknemers bij het aanvaarden van een volledig politiek ambt als volksvertegenwoordiger. Toch zijn er vragen en punten van twijfel. Daarover willen wij graag spreken met degenen die achter de tafel gezeten zijn.

Eerst een punt van staatsrechtelijke terminologie. De Eerste Kamer heeft de drie collega's uit de Tweede Kamer die nu achter de tafel zitten, in het verslag aangeduid als initiatiefnemers of voorstellers. Zelf duiden zij zich in de nota naar aanleiding van het verslag herhaaldelijk aan als de indieners. Dat zijn zij echter niet. De Tweede Kamer is de indienst van dit wetsvoorstel, zoals blijkt uit artikel 82, eerste lid, van de Grondwet. De Tweede Kamer heeft aan de collega's ingevolge artikel 117 van haar Reglement van orde "opgedragen" in onze Kamer het voorstel te verdedigen, zoals dat heet, en artikel 118 van dat reglement duidt hen ook aan als de initiatiefnemers. Wij zullen dus onze vragen en opmerkingen graag richten aan de initiatiefnemers en op een enkel punt aan de minister van Binnenlandse Zaken.