

24 263

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 oktober 1997

De vragen die door de leden van de fracties zijn gesteld, beantwoord ik als volgt. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt is een aantal vragen tezamen beantwoord.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vroegen naar een definitie van het begrip «karakter van de vrijheidsstraf» zoals dat in artikel 2, tweede lid, van het voorstel van wet wordt gehanteerd. Met het begrip «het karakter van de vrijheidsstraf» wordt bedoeld het strafkarakter, ofwel het leed dat aan een persoon wordt toegevoegd door middel van een vrijheidsstraf. Hiermee wordt gestalte gegeven aan de vergeldingsdoelstelling van het strafrecht, waarbij door middel van strafrechtelijke interventie bij normoverschrijdend gedrag bewust leed wordt toegevoegd ter compensatie van het door de dader toegevoegde leed. Het strafrecht heeft verder tot doel de veiligheid van de samenleving te bevorderen door (verdere) criminaliteit te voorkomen.

Zoals in de beleidsnota voor het gevangeniswezen «Werkzame detentie» uit 1994 werd betoogd, is dit strafkarakter primair gelegen in de vrijheidsbeneming als zodanig, welk uitgangspunt echter niet wegneemt dat er zekere beperkingen en inspanningsverplichtingen voor de gedetineerden gelden aangezien zij tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf aan het gezag van de overheid onderworpen zijn. Met andere woorden, het regime in de penitentiaire inrichtingen dient niet gericht te zijn op meer leedtoevoeging dan van de vrijheidsbeneming zelf uitgaat, maar evenmin reeds in zijn opzet het karakter van de straf tegen te gaan. Overigens verschuift het accent in de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de loop van de detentie, van vergelding naar voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Zoals ik ook al aangaf bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer op 10 april jl. moet bijvoorbeeld het penitentiair programma vooral in dit licht worden gezien.

Het begrip «karakter van de vrijheidsstraf», vervult dus niet zozeer een eigenstandige functie binnen het penitentiair recht, maar dient primair als referentiekader of ijkpunt voor de inhoudelijke vormgeving aan het regime, zoals ook blijkt uit de bewoordingen van artikel 2, tweede lid, van

¹ De eerder gedrukte stukken zijn verschenen onder de nrs. 248 en 248a, vergaderjaar 1996–1997.

de Penitentiaire beginselenwet (verder: Pbw). Deze bepaling, in lijn met artikel 26, eerste lid, van de Beginselenwet gevangeniswezen, verwijst naar het voortdurende streven om een evenwicht te vinden tussen de opdracht om gedetineerden zo goed mogelijk voor te bereiden op de terugkeer in de maatschappij enerzijds, en het herkenbaar houden van de vrijheidsstraf als straf anderzijds. Omdat de definitie van het begrip feitelijk in het begrip zelf besloten ligt, en in de praktijk geen bijzondere problemen oplevert, en tevens omdat hierin ten opzichte van de oorspronkelijke beginselenwet in de Pbw geen nieuwe koers wordt gekozen, acht ik het minder aangewezen om een definitiebepaling toe te voegen.

De aan het woord zijnde leden vroegen tevens of ik van mening ben dat met de voorgestelde regeling inderdaad een solide wettelijke basis is gegeven aan belangrijke onderdelen van het penitentiaire beleid, zoals de verlovverlening. Ik ben die mening inderdaad toegeedaan. In de huidige regelgeving zijn alle vormen waarbij een gedetineerde buiten een penitentiaire inrichting verblijft gebaseerd op één bepaling, namelijk artikel 47 van de Beginselenwet gevangeniswezen. Dit artikel bepaalt dat in bijzondere gevallen de minister de gedetineerde kan vergunnen tijdelijk, onder het stellen van voorwaarden, de inrichting te mogen verlaten. Hieronder vallen niet alleen de verschillende vormen van verlov, maar ook de experimenten waarvoor in het voorstel van wet de modaliteit van het penitentiair programma wordt gegeven. Met de regeling in de Pbw worden vormen van tenuitvoerlegging van de straf buiten een inrichting op een solide wijze wettelijk geregeld (artikel 4 Pbw) en wordt tevens een goede basis gegeven voor de nadere regels die gesteld zullen gaan worden ten aanzien van het verlenen van verlov (artikel 26 Pbw).

Deze bepalingen geven tevens gespecificeerd aan over welke onderwerpen nadere regels zullen worden gesteld. Artikel 26 geeft voorts zelf een reeds uitgewerkte regeling voor het verlaten van de inrichting met het oog op het bijwonen van gerechtelijke procedures.

De leden van de CDA-fractie vroegen wanneer de nieuwe wetgeving met de benodigde nadere voorschriften in werking zal kunnen treden. Vanzelfsprekend dient Uw Kamer eerst met het voorstel van wet in te stemmen, voordat dit aan de orde is. In de planning van de activiteiten rondom de inwerkingtreding van de Pbw en de algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van de Pbw, de zogenaamde Penitentiaire maatregel, wordt uitgegaan van inwerkingtreding op 1 januari 1998. Het concept voor een Penitentiaire maatregel, de vervanging voor de Gevangenismaatregel, ligt reeds ter advisering bij de Raad van State. Aan de ministeriële regelingen en het model van de huisregels wordt thans voortvarend gewerkt, opdat deze ook zoveel mogelijk op voornoemde datum in werking kunnen treden. Overigens biedt artikel 92 van de Pbw de mogelijkheid om «oude» regelingen ook na inwerkingtreding van de Pbw voort te laten bestaan, in afwachting van de nieuwe regelingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts om een geactualiseerd overzicht van de capaciteitsontwikkelingen c.q. -prognoses in de periode 1985–2005. Tevens vroegen zij over dezelfde periode de jaartotalen van de door de rechter jaarlijks opgelegde onherroepelijke gevangenisstraf.

In onderstaand overzicht staat vermeld hoezeer de inrichtingscapaciteit van het gevangeniswezen is uitgebreid in de periode 1985 – 1997.

Ultimo 1985	4 827
Ultimo 1986	4 829
Ultimo 1987	5 170
Ultimo 1988	5 822
Ultimo 1989	6 240
Ultimo 1990	7 677
Ultimo 1991	7 650

Ultimo 1992	7 773
Ultimo 1993	8 151
Ultimo 1994	9 439
Ultimo 1995	10 249
Ultimo 1996	12 087
Medio 1997	12 224

In onderstaand overzicht is de planning voor de komende jaren aangegeven (exclusief verhoging bezettingsgraad, politiecellen en SOV).

1997	12 743
1998	13 688
1999	13 738
2000	13 738

Bron: Ontwerp-begroting Justitie 1998

De sedert 1985 jaarlijks opgelegde aantallen onherroepelijke gevangenisstraffen kunnen niet worden gegeven, omdat slechts tot 1990 inzicht bestaat in het aantal onherroepelijke gevangenisstraffen en in de daarop volgende jaren niet meer. Om toch een inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de straftoemeting wordt daarom (noodgedwongen) gebruik gemaakt van eerste aanleg cijfers. In het in mei 1997 uitgebrachte rapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek «Substitutie vrijheidsstraffen door taakstraffen» (aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 11 juli 1997, kamerstukken 1996/97 24 807, nr. 3) wordt uitvoerig ingegaan op de ontwikkeling van de straftoemeting. Ik zou naar dit rapport willen verwijzen en hier volstaan met de opmerking dat het aantal in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraffen tussen 1985 en 1995 is gestegen van ruim 20 000 naar ruim 26 000. Omdat vooral ook de duur van de opgelegde straffen toenam waren de consequenties voor de inrichtingscapaciteit aanzienlijk. De toename van het aantal ten uitvoer te leggen detentie jaren is voor 41% toe te schrijven aan stijgende aantallen straffen en voor 59% aan de langere duur van deze straffen.

Het instrumentarium waarmee prognoses worden gemaakt wordt momenteel herijkt. Daarbij is ook het Sociaal en Cultureel Planbureau om advies gevraagd. Om deze reden zal eerst in het voorjaar van 1998 kunnen worden beschikt over nieuwe prognoses voor de komende kabinetsperiode. De huidige prognoses gaan niet verder dan 2000. De inspanningen zijn erop gericht de voor 2000 voorziene behoefte aan plaatsen in penitentiaire inrichtingen volledig af te dekken, grotendeels door middel van uitbreiding van capaciteit, maar deels ook door substituerende maatregelen.

De aandacht van de leden van de CDA-fractie werd getrokken door artikel 78 van het voorstel van wet, waarin wordt bepaald dat ten aanzien van militaire gedetineerden van het bepaalde in de Pbw kan worden afgeweken indien de regels van de krijgsmacht daartoe aanleiding geven. Vanzelfsprekend kan het niet zo zijn dat bij militaire gedetineerden op grond van deze bepaling tot extra inbreuken op in verdragen of de Grondwet gegeven rechten kan worden besloten, zonder dat de militaire regelgeving daarvoor een wettelijke basis zou bieden. Het artikel is opgenomen om zeker te stellen dat de straf van militaire detentie, die erop gericht is de militair voor te bereiden op terugkeer in de militaire samenleving zonder problemen met de Pbw kan worden geëxecuteerd. De in artikel 78 bedoelde afwijkingen kunnen zich voordoen in de wijze waarop een directeur van een inrichting bepaalde zorgplichten uitvoert. Zoals ook in de memorie van toelichting wordt aangegeven (kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, blz. 96) kan een samenloop van peniten-

tiaire regels en militaire regels zich op een aantal punten voordoen. Het gaat hier om het verrichten van militaire taken in plaats van het verrichten van arbeid of het dragen van een uniform in plaats van de eigen kleding. Het plaatsen van deze bepalingen in het hoofdstuk «Overgangs- en slotbepalingen» is geen vergissing. Het alternatief zou zijn om een afzonderlijk hoofdstuk te maken voor artikel 78. Aangezien het hier om een zeer korte bepaling gaat, is hiernaar niet de voorkeur uitgegaan. In Hoofdstuk XVII staan ook andere bepalingen met een algemeen karakter.

De aan het woord zijnde leden vroegen naar gegevens over de praktijk bij de executie van gevangenisstraf opgelegd aan personen die zich niet in voorlopige hechtenis bevinden. Deze personen ontvangen van de Dienst Justitiële Inrichtingen een oproep om zich op een bepaald moment bij een penitentiare inrichting te melden voor het ondergaan van hun straf. In 1996 werden 5 316 vonnissen op deze wijze geëxecuteerd (betreft 4 058 personen met een totaal van 1 037 detentiejaren).

Degenen die zichzelf hadden moeten melden en dit niet gedaan hebben, zijn ter arrestatie aangeboden aan het Landelijk Centrum Arrestanten (LCA). Dit is een gecentraliseerd punt.

Voorheen werd de arrestatie door de parketten zelf afgehandeld. Dit centrum zal in de nabije toekomst een grotere rol krijgen in de tenuitvoerlegging van lopende vonnissen. Alvorens de betrokken veroordeelden zullen worden opgeroepen zal door het LCA worden nagegaan of een zelfmelding waarschijnlijk is. Wanneer deze onwaarschijnlijk wordt geacht wordt meteen tot arrestatie overgegaan. Voor 1996 werden ten aanzien van 8 410 vonnissen arrestaties uitgevoerd (betreft 7 008 personen met een totaal van 1.611 detentiejaren). Ten aanzien van 4 692 vonnissen werden de personen in ander verband gedetineerd. Het restant (1 724 vonnissen) werd niet ten uitvoer gelegd, voornamelijk vanwege verleende gratie.

Op 1 januari 1996 waren er 15 617 vonnissen aanwezig en/of in behandeling. In de loop van het jaar werden 17 020 vonnissen ontvangen; er werden in datzelfde jaar 20 142 vonnissen (3 840 detentiejaren) verwerkt. Aan het einde van het jaar 1996 waren er 12 495 vonnissen aanwezig en/of in behandeling.

Ten slotte hadden de leden van de CDA-fractie behoefte aan een toelichting op de huidige en komende wettelijke grondslag van de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing. Op 24 juli 1997 is de Wet adviesstelsel Justitie in werking getreden. Ingevolge artikel 10 van die wet werkt zij terug tot en met 1 januari 1997. De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing heeft ingevolge – het bij artikel 8 van die wet gewijzigde – artikel 5, eerste lid, van de Beginselenwet gevangeniswezen, welk artikel ingevolge artikel 91 van het onderhavige voorstel van wet niet wordt ingetrokken, tot taak te adviseren over de toepassing en de uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van het gevangeniswezen, de terbeschikkingstelling en de reclassering, mede in het licht van de werkzaamheden hem bij of krachtens de wet opgedragen (zoals de toezichthoudende taak). Een voorstel van wet is in voorbereiding dat strekt tot samenvoeging van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College voor advies voor de justitiële kindbescherming. In dat voorstel van wet zullen de taken van het nieuwe college worden neergelegd.

De leden van de PvdA-fractie spraken hun waardering uit voor het wetsvoorstel en hadden slechts een enkele vraag. Zij vroegen of de capaciteit in 1998 zo toereikend zal zijn dat er geen heenzendingen meer zullen zijn. Dat in 1998 geen heenzendingen zullen plaats vinden kan niet worden gegarandeerd. Het aantal heenzendingen is in 1997 sterk afgenomen. In het tweede kwartaal werden 238 meerderjarige personen wegens plaatsgebrek heengezonden. In het tweede kwartaal van 1993,

1994, 1995 en 1996 betrof het destijds 1 141, 1 183, 758 en 451 meerderjarige verdachten. Het aantal heenzendingen zal naar stellige verwachting ook in de tweede helft van het jaar lager zijn dan voorgaande jaren.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts naar de wettelijke regeling van het regime dat in de politiecellen wordt gevoerd en hoe deze zich verhoudt tot de huidige wetgeving en de Pbw. Zowel de huidige Beginselenwet gevangeniswezen als de Pbw hebben betrekking op gedetineerden voor zover zij in een huis van bewaring of een gevangenis verblijven. Ten aanzien van het verblijf van preventief gehechten in een politiecel zijn (bepalingen van) de Ambtsinstructie voor politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar, het Besluit beheer regionale politiekorpsen, de Regeling politiecellencomplex en het Uitvoeringsbesluit ex artikelen 62 en 76 Wetboek van Strafvordering van toepassing. Hierin zijn onder meer onderwerpen geregeld als het luchten, telefoonverkeer en bezoekmogelijkheden.

2. Penitentiair programma

De invoering van het penitentiair programma riep bij de leden van de CDA-fractie een aantal vragen op. Welke typen van penitentiaire programma's zullen in de algemene maatregel van bestuur worden onderscheiden, vroegen zij. In de Penitentiaire maatregel, waarin de regels ten aanzien van het penitentiair programma worden opgenomen en die ingevolge de voorhangprocedure op grond van artikel 4, vierde lid, Pbw aan beide kamers der Staten-Generaal zullen worden voorgehangen, worden daarover de volgende regels gesteld. De activiteiten in een penitentiair programma moeten gericht zijn op het aanleren van bepaalde sociale vaardigheden, het vergroten van de kans op arbeid na het einde van de vrijheidsstraf, het bieden van onderwijs, het bieden van bijzondere zorg aan de deelnemer, zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg, of een combinatie van deze elementen. In de Penitentiaire maatregel zullen derhalve niet zozeer de verschillende projecten worden beschreven, alswel de criteria waaraan deze dienen te voldoen. De verantwoordelijkheid voor een penitentiair programma ligt bij de directeur van de penitentiaire inrichting waaraan het penitentiair programma is verbonden. In de Penitentiaire maatregel wordt de beklagregeling uit de Pbw van overeenkomstige toepassing verklaard voor wat betreft het geven van een waarschuwing aan de deelnemer, het wijzigen of aanvullen van de bijzondere voorwaarden die bij de beslissing tot deelname zijn gesteld, of het adviseren tot beëindiging van het programma. De Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing. Bij deelname aan een penitentiair programma ligt het niet voor de hand dat er tot inbreuken op (grond)rechten wordt besloten. Indien het gedrag van de deelnemer daartoe zou nopen zal terugplaatsing naar een gesloten inrichting meer voor de hand liggen. In de Penitentiaire maatregel wordt overigens bepaald dat de leden van de commissies van toezicht tevens toegang hebben tot plaatsen waar deelnemers aan een penitentiair programma verblijven. In het kader van de bemiddeling kunnen zij tevens grieven van deelnemers aan een penitentiair programma in behandeling nemen. Bij het experiment met elektronisch toezicht zijn met een dergelijke constructie goede ervaringen opgedaan.

De aan het woord zijnde leden vroegen tevens of deelname aan een penitentiair programma ook mogelijk is ten aanzien van degene die een vrijheidsbenemende maatregel ondergaan. Zij verwezen daarbij naar artikel 4, tweede lid, Pbw. Zoals de leden waarschijnlijk weten is het tweede lid van artikel 4 bij derde nota van wijziging toegevoegd tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel van wet in de Tweede Kamer. Tijdens de behandeling bleek dat er slechts draagvlak bestond voor het penitentiair programma als variant aan het einde van een vrijheidsstraf.

Door toevoeging van de regels in artikel 4, tweede lid, Pbw is het niet mogelijk om personen die een vrijheidsbenemende maatregel ondergaan (zoals personen in vreemdelingenbewaring en ter beschikking gestelden met bevel tot verpleging) te laten deelnemen aan een penitentiair programma.

De leden van de CDA-fractie vroegen nadere toelichting over de bedenkingen van de Raad van State en de reactie daarop in het nader rapport op het punt van de «omzetting» van de vrijheidsstraf in een penitentiair programma. De leden vroegen of de combinatie van de bijna automatische vervroegde invrijheidstelling met de nieuwe regeling niet leidt tot de mogelijkheid van een vergaande uitholling van de rechterlijke bevoegdheid de duur van de vrijheidsbeneming vast te stellen. Zij vroegen om een bevestiging dat deelname aan een penitentiair programma geen vrijheidsbeneming in de zin van artikel 15 van het Wetboek van Strafrecht is.

Deelname aan een penitentiair programma is een wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, zo is in artikel 2, eerste lid, van de Pbw bepaald. Indien de Pbw in werking treedt zullen er twee vormen zijn om een vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen, insluiting in een penitentiare inrichting of deelname aan een penitentiair programma. Door de regels gegeven in artikel 4 van de Pbw wordt aangegeven dat deelname aan een penitentiair programma alleen aan het einde van de vrijheidsstraf, in aansluiting op verblijf in een inrichting kan plaatsvinden.

Deelname aan een penitentiair programma behoeft weliswaar geen fysieke vrijheidsbeneming met zich mee te brengen, het houdt wel inbreuken op de bewegings- en beschikkingsvrijheid in. In de Penitentiare maatregel wordt ten aanzien hiervan bepaald dat een penitentiair programma in ieder geval 26 uren aan activiteiten per week beslaat. Aan de duur van de totale opgelegde straf wordt niet getornd. Deelname aan een penitentiair programma valt wel onder het begrip vrijheidsbeneming in de zin van artikel 15 van het Wetboek van Strafrecht.

Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven is het gevangeniswezen belast met een tweeledige opdracht (kamerstukken II 1995/96, 24 263, nr. 6, blz. 11 en 12). Aan de ene kant de bestraffing van de veroordeelde door diens vrijheidsontneming, aan de andere kant het voorbereiden van de gedetineerde op diens terugkeer in de maatschappij. De laatste opdracht wordt mede inhoud gegeven door de detentiefasering waarbij de gedetineerde, naar mate de straf vordert, geleidelijk aan meer vrijheden worden verleend (zowel binnen als buiten de inrichting). Het sluitstuk van de detentiefasering kan gevormd worden door deelname aan een penitentiair programma, voor zover de gedetineerde daarvoor in aanmerking komt.

Vanwege het bepaalde in artikel 4, tweede lid, van de Pbw kan een penitentiair programma nooit meer dan éénzesde deel van de totale opgelegde straf bedragen en bovendien nooit langer duren dan één jaar. Bij de behandeling in de Tweede Kamer heb ik eveneens aangegeven voorlopig te willen starten met programma's die maximaal zes maanden duren.

De leden van de CDA-fractie hadden behoefte aan een nadere toelichting op welke gronden is afgezien van het in procedure brengen van het voorontwerp Herziene regeling vervroegde invrijheidstelling, dat is opgesteld naar aanleiding van de aanvaarding van de motie 22 536 nr. 2 door de Tweede Kamer. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de overwegingen die hierbij een rol hebben gespeeld verwijs ik kortheids halve naar mijn brief van 23 februari 1996 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1995/96, 24 261, nr. 1).

In het voorontwerp van wet Herziene regeling vervroegde invrijheidstelling werd invrijheidstelling na ondergaan hebben van een tweederde deel van de vrijheidsstraf als uitgangspunt gehandhaafd. In gevallen waarin de gedetineerde zich tijdens de detentie goed gedraagt voorzag

deze regeling in een voorwaardelijke invrijheidstelling, die reeds vanaf de helft van de straf mogelijk was. In de gevallen waarin de gedetineerde zich tijdens de detentie ernstig misdraagt kon in de nieuwe regeling de datum van vervroegde invrijheidstelling worden uit- of afgesteld. Dit voorontwerp van wet ging dus veel verder dan ik thans met de regeling van het penitentiair programma in de Pbw voorstel. In het voorontwerp Herziene regeling vervroegde invrijheidstelling kon namelijk het laatste deel van de straf onder voorwaarden worden kwijtgescholden. De voorwaarden die bij een invrijheidstelling kunnen worden gesteld, kunnen nimmer van een gehalte zijn als de activiteiten waartoe gedetineerden bij deelname aan een penitentiair programma kunnen worden verplicht. De bedoeling van de rechter bij het opleggen van een vrijheidsstraf komt in de laatstgenoemde variant beter tot uitdrukking. Een tweede voordeel van het penitentiair programma boven de voorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling betreft de snelheid waarmee op overtreding van de voorwaarden c.q. verplichtingen kan worden gereageerd. Bij een voorwaardelijk vervroegde invrijheidstelling is betrokkene juridisch gezien een vrij mens. Wanneer, bijvoorbeeld na overtreding van de voorwaarden, de betrokkene wordt aangehouden dient een nieuwe titel tot vrijheidsbeneming verkregen te worden bij een rechter.

Een dergelijke procedure neemt in ieder geval een aantal dagen en betekent een aanzienlijke toename van de werklast voor de rechterlijke macht. Niet of niet voldoende deelname aan een penitentiair programma kan, omdat de tenuitvoerlegging van een straf nog loopt, vrijwel direct worden bestraft door betrokkene in een gesloten inrichting te plaatsen. De administratie kan deze beslissing zelf nemen.

De aan het woord zijnde leden vroegen of de tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel van wet in de Tweede Kamer toegezegde brief over de vervroegde invrijheidstelling tezamen met deze memorie van antwoord dan wel tijdig voor de bespreking in de Eerste Kamer toegezonden kan worden. Zoals ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van 13 juni 1997 (kamerstukken II 1996/97, 24 263, nr. 44,) heb aangegeven vergt een goede nakoming van deze toezegging het nodige onderzoek. Ik ben voornemens deze brief in het najaar aan beide Kamers der Staten-Generaal toe te zenden, en vertrouw hiermee tevens aan de wens van de eerste Kamer te voldoen.

3. Beheer

Waarop berust de hiërarchische bevoegdheid tussen de selectiefunctionaris en de minister van Justitie, was de vraag van de leden van de CDA-fractie. De hiërarchische verhouding tussen beiden berust in de eerste plaats op artikel 15, derde lid, waarin wordt bepaald dat de selectiefunctionaris wordt aangewezen door de Minister van Justitie. De selectiefunctionaris zal, evenals de huidige penitentiair consulent, worden ondergebracht bij de Dienst landelijke diensten van de Dienst Justitiële Inrichtingen en als zodanig hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de Minister. Verder kan worden gewezen op het zesde lid van artikel 15, op grond waarvan de Minister van Justitie nadere regels stelt omtrent de door de selectiefunctionaris te volgen procedures; deze regels zullen deels ook de relatie tussen de Minister en de selectiefunctionaris nader vormgeven.

De leden vroegen vervolgens hoe het uitoefenen van deze hiërarchische bevoegdheid aan de orde kan komen in een procedure zoals omschreven in de artikelen 72 en 73 van de Pbw.

Indien er aan de selectiefunctionaris op grond van de hiërarchische verhouding door de minister een aanwijzing wordt gegeven zal dit zeker aan de orde kunnen komen in een procedure van bezwaar en/of beroep. Overigens is het vaste jurisprudentie van de beroepscommissies van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing dat een aanwijzing van de

minister van Justitie de beslissingsbevoegde niet ontslaat van een eigen beoordeling van de zaak. De selectiefunctionaris kan zich dus niet verschuilen achter de opdracht. Voorts zal het zo zijn dat ook de aanwijzing van de minister in een procedure van beroep aan de orde kan komen. De beroepscommissie kan de redelijkheid of billijkheid van de aanwijzing daarbij toetsen. De procedure gegeven door artikel 73 van de Pbw wijkt inhoudelijk niet af van de regeling gegeven in de artikelen 123 e.v. van de Gevangenismaatregel.

Een uitspraak op grond van artikel 73 van de Pbw kan tot gevolg hebben dat een gedetineerde dient te worden overgeplaatst naar een ander soort inrichting. Indien in een dergelijke inrichting niet direct een plaats vrij is zal de betrokkene op de wachtlijst worden geplaatst. Dit is thans ook reeds gebruikelijk. Afhankelijk van het geval zal betrokkene in afwachting van definitieve plaatsing in de inrichting van verblijf daarop wachten dan wel tijdelijk in een huis van bewaring kunnen worden geplaatst. In de praktijk leidt dit niet tot problemen.

De selectiefunctionaris neemt, volgens artikel 15, vierde lid, van de Pbw de aanwijzingen van het openbaar ministerie en de rechter in aanmerking. Dat betekent inderdaad dat hij van de aanwijzingen kan afwijken, maar alleen indien hij daartoe gegronde redenen heeft. Zeker bij de aanvang van de detentie zullen de eventueel gegeven aanwijzingen onverkort worden nageleefd.

Aangezien het openbaar ministerie en de rechter weinig tot geen zicht hebben op gedragsveranderingen van de gedetineerde gedurende het verloop van de detentie, dient de selectiefunctionaris de mogelijkheid te hebben hierop in te spelen. Overigens merk ik hierbij op dat in de Penitentiaire maatregel is voorzien in advisering door het openbaar ministerie over de beslissing tot het toestaan van deelname aan een penitentiair programma.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af of artikel 3, tweede lid, tweede volzin, van de Pbw niet overbodig dan wel onwenselijk is. In deze volzin is bepaald dat de minister van Justitie mandaat kan verlenen inzake de uitvoering van het opperbeheer en andere bij of krachtens de Pbw gegeven bevoegdheden aan het hoofd van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Het stellen van deze regel acht ik niet overbodig omdat hiermee uitdrukking wordt gegeven aan de agentschapsstatus van de Dienst Justitiële Inrichtingen, en de daarbij behorende bevoegdheden.

Aangezien met de term mandaat hier is aangesloten bij de definitie die ten aanzien van deze term wordt gesteld in de Algemene wet bestuursrecht acht ik geen onwenselijke overlap aanwezig.

4. Beleidsuitgangspunten van detentie

De leden van de PvdA-fractie gingen in op de resultaten van de resocialisatiedoelstelling en de mate van recidive. Zij verwezen daarbij naar het proefschrift van R. Wolleswinkel. Deze leden vroegen mij nader in te gaan op de mogelijkheden en onmogelijkheden en eventuele plannen het succes van de resocialisatiedoelstelling te vergroten.

Ik heb kennisgenomen van het proefschrift «Gevangen in moederschap» van R. Wolleswinkel. De conclusies die worden getrokken ten aanzien van recidive van vrouwen zijn op zichzelf niet verrassend. Reeds in de beleidsnota voor het gevangeniswezen «Werkzame detentie» uit 1994 en zelfs in de daaraan voorafgaande beleidsnota «Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen» uit 1982 werd gesteld dat het gedrag van een ex-gedetineerde, dus ook de kans op recidive, meer bepaald wordt door het milieu van herkomst dan het geboden regime in de penitentiaire inrichtingen. Dat bij vrouwen minder sprake is van recidive dan bij mannen hangt dus niet primair samen met de vormgeving

aan de detentie, maar met sociale, economische en culturele factoren en mogelijk ook biologische en psychologische eigenschappen. Deze mindere recidive moet dan overigens als een afgeleide worden beschouwd van het feit dat vrouwen relatief ook minder en minder gewelddadige misdrijven begaan dan mannen, en dat deze misdrijven naar hun karakter vaak ook minder recidive-gerelateerd zijn (bijvoorbeeld misdrijven in huiselijke kring, dit overigens in tegenstelling tot de drugskoeriersters).

Voor zover vrouwen zich onderscheiden specifiek door de mindere recidive, en bijvoorbeeld als first offender met justitie in aanraking komen, wordt daarvan in de vervolging en berechting vanzelfsprekend al rekenschap gegeven. Is eenmaal een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf voor een bepaalde duur opgelegd, dan is het niet aangewezen om op voorhand een principiële onderscheid aan te brengen in de wijze van tenuitvoerlegging met die van een gelijke straf voor een mannelijke delinquent. De omstandigheden en achtergronden zijn immers inmiddels alle afgewogen en verdisconteerd. Wel kan tijdens de detentie aan de specifieke karakteristieken van vrouwelijke gedetineerden tegemoet worden gekomen. Dit vindt ook plaats, bijvoorbeeld door minder stringente beveiligingsvoorzieningen te treffen en door hen de mogelijkheid te bieden om voor een bepaalde periode een jong kind bij zich te houden en te verzorgen. Deze mogelijkheden worden overigens beperkt door de in absolute termen weliswaar groeiende maar toch beperkte omvang van het aantal plaatsen voor vrouwen in penitentiaire inrichtingen.

De feiten over vrouwen in detentie, zoals in genoemd proefschrift weergegeven maar eerder bijvoorbeeld in het justitiële rapport «Vrouwen in detentie» (1991) leiden dan ook niet tot bijzondere beleidsmatige conclusies in termen van gericht recidiveverminderende initiatieven voor mannelijke gedetineerden. Waar de sociale omgeving in brede zin van vrouwelijke gedetineerden substantieel verschilt van die van mannen, en ook de gepleegde delicten dienovereenkomstig vaak van een ander karakter zijn, kunnen daaruit geen maatregelen of voorzieningen worden afgeleid om mannelijke gedetineerden bij hun terugkeer in de maatschappij in een situatie meer vergelijkbaar met die van vrouwen te laten terugkomen, althans voor wat betreft de recidive «prikkel». Echter waar met detentie niet het sociale milieu van herkomst van een gedetineerde kan worden veranderd, kan de gedetineerde wel zo goed mogelijk worden toegerust om zich met succes los te maken van dat milieu. Daarom wordt op de eerste plaats nagestreefd om de detentie en de voorbereiding van de invrijheidstelling vorm te geven in aansluiting op de specifieke kenmerken van de mannelijke gedetineerden zelf. Omdat daarbinnen grote verschillen bestaan, zijn de penitentiaire voorzieningen sterk gedifferentieerd. Dit speelt zowel op «horizontaal» niveau, zoals in de mate van beveiliging, gemeenschap, en in persoon(lijkheids)kenmerken (verslaving, psychische problematiek, gebrekkige sociale vaardigheden) als op verticaal niveau (detentiefasering, trajectbegeleiding, arbeidstoeleiding, geleidelijk toenemende vrijheidsgraden e.d.). In termen van de betekenis hiervan voor de Pbw, is ervoor gekozen deze vooral het karakter van een kaderwet te geven, om soepel en adequaat op de – veranderende – gedetineerdenpopulatie in te kunnen spelen. Niet langer moeten afdelingen met een bijzondere bestemming als afzonderlijke penitentiaire inrichtingen worden aangewezen; niet langer zijn allerlei differentiatie-modaliteiten verplicht voorgeschreven los van de aanwezigheid van een eventuele doelgroep.

De realiteitszin vraagt niettemin om te accepteren dat het recidivepercentage onder mannen niet teruggebracht zal kunnen worden tot dat van vrouwen. Dit blijkt ook uit de ervaringen in de ons omringende landen. Beroepsriminaliteit bijvoorbeeld is een keuze waarbij door betrokkenen de detentie als een «bedrijfsrisico» wordt gezien. Zware

drugscriminaliteit hangt structureel samen met het feit dat harddrugs verboden zijn maar wel een afzetgebied kennen.

Vraag creëert aanbod. Niet in de laatste plaats, getuige het percentage buitenlandse gedetineerden en gedetineerden van buitenlandse afkomst, spelen cultuuraspecten een rol die zich slechts zeer indirect en geleidelijk laten beïnvloeden, en waar het gevangeniswezen de laatste schakel is van een lange keten. Niettemin is en blijft het mijn streven om, zoals immers in artikel 2 van de Pbw overeenkomstig artikel 26 van de Beginselenwet gevangeniswezen als opdracht is geformuleerd, de inspanningen tijdens de detentie blijvend te richten op de terugkeer in de samenleving. Wat voor beleidsmatige keuzes hiertoe worden gemaakt is onder meer uitgewerkt in eerder genoemde beleidsnota «Werkzame detentie» en de daaruit voortkomende deel- en voortgangsrapportages, zoals die ook aan Uw Kamer zijn en worden aangeboden.

5. Hoofdpijnen van het differentiatiestelsel

Welke bijzonderheden zal de toepassing van de Pbw in de Extra beveiligde inrichting laten zien, zo was de vraag van de leden van de CDA-fractie. Zij vroegen zich af of de regelgeving voor deze inrichting wel toereikend is en of het niet meer voor de hand had gelegen om voor het regime in deze inrichting een afzonderlijk hoofdstuk in de wet op te nemen. Bij het opstellen van de Pbw is afzonderlijk overleg gevoerd met de directeur van de Extra beveiligde inrichting om te bezien of de voorgestane regeling toegepast kon worden binnen deze inrichting. De conclusie hiervan was dat dit geen problemen oplevert. Een afzonderlijk hoofdstuk voor de Extra beveiligde inrichting acht ik niet noodzakelijk en tevens onwenselijk. Het in de Extra beveiligde inrichting gevoerde regime voldoet aan de wettelijke criteria van het regime van beperkte gemeenschap, zoals neergelegd in artikel 21 Pbw. Het afzonderlijk beschrijven zou een uitzonderingspositie suggereren die er wettelijk gezien niet is. Vanzelfsprekend kan in de huisregels van de EBI op specifieke onderdelen (binnen het kader van de Pbw) nader worden ingegaan. Voor wat betreft het toezicht op het naar binnen en naar buiten brengen van voorwerpen bieden ook in deze inrichting de artikelen 29, 34 en 45 voldoende mogelijkheden.

6. Verlaten van de inrichting

De leden van de VVD-fractie stelden het niveau van regelgeving ten aanzien van verlof aan de orde. Zij vroegen zich af of deze regels niet beter bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld in plaats van de thans voorgestelde ministeriële regelingen. Ten opzichte van de huidige situatie, waarbij het verlof in (verschillende) circulaire is geregeld zal het op het niveau van een ministeriële regeling brengen van deze regels al een aanzienlijke versterking betekenen. Ministeriële regelingen worden immers ingevolge de Bekendmakingswet in de Staatscourant gepubliceerd. Overigens zijn de bestaande circulaire in vakbladen als Sancties (voorheen Penitentiaire Informatie) en Delikt en Delinkwent gepubliceerd (zie voor enkele vindplaatsen de memorie van toelichting, blz. 48). Voorts liggen de regelingen voor de gedetineerden ter inzage in de bibliotheken van de inrichtingen en worden circulaire waarin rechten en plichten van gedetineerden aan de orde zijn stelselmatig aan de Orde van Advocaten toegezonden. Binnen de penitentiaire wereld zijn de huidige regelingen derhalve genoegzaam bekend. In de toekomst zullen de regelingen nog beter bekend worden door publicatie in de Staatscourant. Ik acht het niet nodig de regels bij algemene maatregel van bestuur te stellen. De regelgeving ten aanzien van verlof is daarvoor, zeker op het punt van de te volgen procedures, te gedetailleerd.

7. Verzorging

Ten aanzien van de problematiek van de psychisch gestoorde gedetineerden vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de bij de behandeling in de Tweede Kamer vermelde maatregelen die zouden worden genomen in overleg met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het Kabinet zal nog dit jaar zijn standpunt over de aanbevelingen van de door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en mij ingestelde werkgroep «Forensische zorg» aan de Tweede Kamer aanbieden. Ik ben van oordeel dat de Geestelijke Gezondheidszorg en Justitie een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor psychisch gestoorde gedetineerden. De onderlinge afbakening zou m.i. moeten plaatsvinden aan de hand van de criteria «medische noodzaak» (tot overplaatsing vanuit het gevangeniswezen naar de voorzieningen van de Geestelijke Gezondheidszorg) en «veiligheid» (als contra-indicatie). Voornoemde werkgroep heeft actiepunten voorgesteld op het gebied van onderzoek en registratie, verbetering van de doorstroming vanuit de penitentiaire inrichtingen naar forensische en algemene psychiatrische voorzieningen, capaciteitsuitbreiding binnen zowel het gevangeniswezen als de Geestelijke Gezondheidszorg, deskundigheidsbevordering en het ontwikkelen van regionale netwerken met een compleet voorzieningenpakket. Een plan van aanpak ter uitwerking van deze aspecten wordt in goed overleg tussen beide ministeries opgesteld.

8. Beklagrecht

De leden van de CDA-fractie vroegen of de wijzigingen die zijn aangebracht in het beklagrecht niet hun grond vinden in een terugdringing van een al te groot gebruik van de klachtmogelijkheid. De wijzigingen die zijn aangebracht heb ik in de memorie van toelichting gekenschetst als bijstellingen om de doelmatigheid van de procedure te vergroten (blz. 73). De beperking tot beslissingen (in plaats van de huidige maatregelen) beoogt het klagen tegen incidenten tegen te gaan. De wijziging dat een klacht toegelicht moet zijn is ingegeven door doelmatigheidsoverwegingen. In veel gevallen volstaat de gedetineerde bij het indienen van zijn beklagformulier met het aankruisen van een van de vakjes waarachter een klachtsituatie is weergegeven. Door aan te geven dat in het klaagschrift de klacht zo nauwkeurig mogelijk moet zijn aangegeven, wordt beoogd in ieder geval duidelijkheid te krijgen over welke concrete beslissing wordt geklaagd. Dit maakt het voor de directie makkelijker om hierop te reageren en voor de beklagcommissie om te beoordelen of een enkelvoudige zitting mogelijk is. In de huidige situatie vereist het in sommige gevallen veel onderzoek om alleen al te achterhalen waarover wordt geklaagd. De eisen die aan de motivering zijn gesteld zijn niet hoog. Zoals hiervoor aangegeven zal duidelijk moeten zijn over welke beslissing van welke datum wordt geklaagd. Voorts zal de gedetineerde moeten aangeven waarom hij het met de genomen beslissing niet eens is.

Vanzelfsprekend zullen hierbij de individuele mogelijkheden van de gedetineerde worden betrokken. Bij gedetineerden die de taal niet goed machtig zijn zullen de eisen minder stringent worden toegepast. De aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband naar de omvang van de kosten van vertaling van klaagschriften. De hieraan verbonden kosten blijken in de praktijk nihil.

In vrijwel alle gevallen zijn de klaagschriften in het Nederlands gesteld, dan wel in een gangbare West-Europese taal, waarbij vertaling door de beklag- of beroepscommissie geschiedt. In slechts een enkel geval komt een klaagschrift in een niet begrijpelijke taal binnen. In deze gevallen wordt doorgaans aan een medegedetineerde die deze taal machtig is

gevraagd betrokkene bij te staan en als vertaler op te treden. In de overige gevallen vindt vertaling door een tolk plaats.

Van een heffing van een (kleine) leges voor het benutten van de beklagprocedure, zoals de leden van de CDA-fractie aangeven, is weloverwogen afgezien. Zoals ik bij de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer in antwoord op een soortgelijke vraag van mevrouw Soutendijk-van Appeldoorn heb aangegeven vind ik het op deze wijze opwerpen van een dam voor het indienen van klachten ongewenst (Handelingen II 1996/97, blz. 68–4894).

Wanneer iemand in een inrichting is gedetineerd zullen veel zaken die op een vrije burger als futiel zullen overkomen voor de gedetineerde van groot belang zijn. Bovendien heeft de meerderheid van de gedetineerden maar weinig geld. Nu zou een geheven bedrag kunnen worden teruggestort indien de gedetineerde in het gelijk wordt gesteld. Dit zal naar mijn mening evenwel leiden tot een onnodige en kostbare administratieve rompslomp.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager