

Vergaderjaar 2003–2004

28 979

Wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 10 november 2003

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat gelet op de tekorten in de tenuitvoerlegging de invoering van meerpersoonscelgebruik zowel wenselijk als noodzakelijk is. Deze leden zijn van mening dat om tot een veiligere samenleving te komen, straffen feitelijk en zonder onnodig uitstel ondergaan moeten worden en dat er voor het insluiten van verdachten, die vanwege het acute recidivegevaar consequent in preventieve hechtenis genomen moeten worden, capaciteit en effectieve sancties nodig zijn.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt tot het verruimen van de wettelijke mogelijkheden om in penitentiare inrichtingen meer gedetineerden op één cel te plaatsen. Deze leden hebben er begrip voor dat het huidige ervaren gebrek aan voldoende celcapaciteit leidt tot een aantal, soms onorthodoxe, maatregelen. Wel hebben deze leden nog de volgende vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde Wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik. Eerder hebben zij aangegeven voorstander te zijn van een algemene invoering van de mogelijkheid van meerpersoonscelgebruik. Het nu voorliggende voorstel voorziet in de wens van deze leden. Zij hebben evenwel enkele vragen bij het voorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderkennen ener-

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), De Vries (CDA), van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66) en Visser (VVD).
Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

zijds het probleem van de vroegtijdige heen-zendingen en straf-onderbrekingen als gevolg van structurele capaciteitsproblemen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Anderzijds is het de vraag of de invoering van meerpersoonscelgebruik deze problemen zal oplossen. De aan het woord zijnde leden achten het denkbaar dat onder omstandigheden bepaalde typen gedetineerden een cel kunnen delen. Dat gebeurt immers nu al op basis van vrijwilligheid. Een en ander laat echter onverlet dat deze leden verwachten dat deze maatregel zal leiden tot meer gedetineerden die minimaal kunnen deelnemen aan activiteiten en die gedwongen zijn een groot deel van de detentietijd met een ander door te brengen. De leden van de SP-fractie hebben de volgende vragen aan de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden begrijpen dat de achterliggende gedachte van het wetsvoorstel is om de effectiviteit van de strafrechtstoepassing te vergroten, hetgeen wenselijk is. De leden van de GroenLinks-fractie willen echter benadrukken dat de thans gekozen oplossing niet ten koste mag gaan van de erkenning en waarborging van aan verdachten en veroordeelden toekomende rechten. Om die reden is het wenselijk dat de regering in verband met de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer voorstaat maatregelen te nemen om die inbreuk als gevolg van het delen van een cel zo beperkt mogelijk te houden.

De leden van de fractie van D66 hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft meerpersoonscelgebruik structureel mogelijk te maken. Met de regering achten deze leden het van groot belang voor de rechtsorde dat sancties consequent ten uitvoer worden gelegd. Daartoe is meer celcapaciteit nodig. Het plaatsen van meer personen op één cel is, volgens deze leden, een uiterst middel om het gebrek aan celcapaciteit op te heffen, gezien de mogelijke risico's voor het gevangenispersoneel en voor resocialisatie van de gevangene. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten in hoeverre is overwogen om het gebrek aan celcapaciteit op andere wijze op te heffen. Hoe verhouden de kosten van de aanpassing van huidige cellen aan meerpersoonscelgebruik zich tot de kosten van het bouwen van sobere nieuwe gevangenissen met cellen voor één persoon, zo vragen de leden van de fractie van D66. Is overwogen om voormalige opvangcentra voor asielzoekers om te bouwen tot gevangeniszellen, om celcapaciteit die de afgelopen jaren is afgestoten opnieuw in gebruik te nemen en om flexibeler gebruik te maken van de verschillende soorten celcapaciteit die reeds bestaat? Zo ja, waarom is niet gekozen voor een van deze oplossingen, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. De algemene doelstelling om in een oplossing voor het tekort aan celcapaciteit, behalve door uitbreiding, te voorzien door meerpersoonscelgebruik, met name in huizen van bewaring, kunnen zij onderschrijven. Niettemin bestaat bij hen de behoefte de regering enige vragen voor te leggen.

2. Huidige wettelijke regeling

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het ten uitvoer leggen van een vrijheidsstraf adequaat, tijdig en in overeenstemming met de huidige rechtsregels dient te kunnen plaatsvinden. Daarbij is de onvol-

doende celcapaciteit in relatie tot de behoefte een hindernis. Deze leden beseffen dat, afgezien van de eventuele beschikbare financiële middelen, het bouwen van nieuwe locaties niet tijdig in de huidige behoefte kan voorzien. Deze leden zijn van mening dat het probleem van een tekort aan celcapaciteit in eerste instantie dient te worden opgelost door op ruimere schaal sancties toe te passen, als het opleggen van taakstraffen en het opleggen van elektronisch toezicht. Met andere woorden het opleggen van huisarrest en het opleggen van penitentiaire programma's. Deelt de regering deze mening? Zo neen, waarom niet?

Een belangrijke reden voor de invoering van meerpersoonscelgebruik ligt in het tekort aan capaciteit. De leden van de fractie van de VVD menen echter dat ook zonder een capaciteitstekort er voldoende redenen zijn om over te gaan tot meerpersoonscelgebruik. Het oogpunt van efficiëntie biedt naar het oordeel van deze leden voldoende draagkracht voor de maatregel. Naar de mening van de regering is meerpersoonscelgebruik zowel noodzakelijk als wenselijk. Uit het gebruik van de term «wenselijk» leiden deze leden af dat de maatregel meer is dan een noodzakelijke reactie op een tekort in capaciteit.

In huizen van bewaring komt in het algemeen het regime van beperkte gemeenschap voor. In gevangenissen komen alle soorten regimes voor. De leden van de SP-fractie vragen de regering om een nadere motivering, los van financiële overwegingen, waarom is afgeweken van het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming om huizen van bewaring gereed te maken voor een regime van algehele gemeenschap om zodoende het capaciteitstekort aan te pakken. Verder vragen deze leden de regering de navolgende argumenten gemotiveerd te weerleggen. Meermanscelgebruik zou inhumain zijn wegens een gebrek aan privacy, lucht en ruimte en wegens gevaar van besmetting. Meermanscelgebruik kan leiden tot onderlinge intimidatie en geweldsgebruik, verhoging van beheersrisico's en verschraling van het regime.

De leden van de SGP-fractie missen in de memorie van toelichting een duidelijke redengeving waarom wetswijziging noodzakelijk is, terwijl meerpersoonsgebruik op dit moment reeds wordt toegepast. Op welke grenzen stuit de doelstelling van de regering gegeven de bestaande wettelijke regeling?

3. Meerpersoonscelgebruik in het licht van het internationale recht

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat in de memorie van toelichting uitvoerig op de mogelijkheden tot meerpersoonscelgebruik in relatie tot het internationale recht wordt ingegaan. Aangegeven wordt onder andere dat van onmenselijke of vernederende omstandigheden bijvoorbeeld sprake kan zijn indien: een cel veel te klein is voor het aantal gedetineerden dat erin verblijft, er veel minder bedden in een cel zijn dan het aantal gedetineerden dat in de cel verblijft, de ventilatie van de cel onvoldoende is, de hygiënische omstandigheden in de cel slecht zijn of het gebruik van het toilet slechts onder toezicht oog van de celgenoten kan geschieden. Het kan niet anders dan dat in Nederland afmetingen en voorzieningen over een «humane» cel zijn vastgelegd. Gelet op onze recente historie zijn omvang en inrichting van onze cellen in inrichtingen bestemd voor een regime van beperkte gemeenschap, afgestemd op het gebruik van één cel door één persoon. Nu deze cellen mogelijk door twee gedetineerden gebruikt zullen gaan worden, vragen deze leden de regering om een program van eisen waaraan een cel, die feitelijk voor meerdere personen wordt gebruikt, dient te voldoen. De leden van de PvdA-fractie hechten eraan dat er voldoende toetsbare

criteria blijven bestaan teneinde ook bij meerpersoonscelgebruik humaniteit te kunnen waarborgen. Zeker op terreinen als minimale afmetingen van een cel, de luchtventilatie en de sanitaire voorzieningen zouden toetsbare criteria beschikbaar dienen te zijn. Maar ook een onderwerp als de lengte van een bed in de cel valt voor deze leden onder de meetbaarheid van een menselijke dan wel een onmenselijke omstandigheid. Deze leden hebben berichten bereikt dat in een aantal cellen slechts een bed met een lengte van 1.80 m zou passen. In de «gewone» samenleving zijn de maten 1.90 m en 2.0 m meer gangbaar dan die van 1.80 m. Valt het nog onder menswaardigheid indien personen langer dan 1.80 m gedurende langere tijd in een te klein bed moeten slapen?

Is de regering bereid voor meerpersoonscelgebruik zodanig toetsbare criteria in een program van eisen op te stellen dat de humaniteit binnen het gedetineerden regime gewaarborgd kan blijven?

Met de Raad van State zijn de leden van de fractie van de VVD het eens dat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) niet in de weg staat aan het plaatsen van meer gedetineerden op één cel.

De regering stelt zich op het standpunt dat er geen juridische belemmeringen zijn om tot invoering van meerpersoonscelgebruik in een regime van beperkte gemeenschap te komen, mits bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerespecteerd wordt. De leden van de SP-fractie vragen de regering uitdrukkelijk de voorgestelde detentiesituatie te beoordelen aan de hand van alle relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, meer in het bijzonder *Dougoz t. Griekenland* 6 maart 2001; *Price t. VK* 10 juli 2001; *Valasinas t. Litouwen* 24 juli 2001 en aan de maatstaven van het Comité ter preventie van foltering (CPT). De aan het woord zijnde leden vragen de regering verder of nog gesproken kan worden van bescherming van de persoonlijke levenssfeer als het gaat om het delen van het toilet, douche en wastafel. Welke maatregelen zullen worden getroffen als blijkt dat gedetineerden juist op deze punten ernstige geschillen krijgen, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering het belang onderkent van een humane detentiesituatie, mede in het licht van het internationale recht. Gezien het feit dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het CPT en de United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, strenge – en bepaalde gevallen: steeds strengere – eisen stellen aan de humane detentiesituatie, vragen de leden van de fractie van D66 de regering om expliciet aan te geven hoe haar voorstellen omtrent meerpersoonscelgebruik zich verhouden tot de eisen die deze instanties en deze regelgeving stellen.

4. Ervaringen met meerpersoonscelgebruik

a. Meerpersoonscelgebruik in een regime van algehele gemeenschap

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat naast het opleggen van huisarrest en penitentiaire programma's in tweede instantie ook het, in ruimere mate dan tot nu toe het geval is, toepassen van meerpersoonscelgebruik de druk op de beperkte celcapaciteit kan verminderen. Minder gelukkig zijn deze leden met de keuze van de regering deze capaciteitsuitbreiding te bereiken door deze mogelijkheid ook in inrichtingen vallend onder het regime voor beperkte gemeenschap zoals in huizen van bewaring het geval is, toe te passen. Tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over meerpersoonscelgebruik, brachten nagenoeg alle deskundigen naar voren dat meerpersoonscelgebruik zeker op een verantwoorde en veilige manier kan worden toegepast, maar dat een belangrijke

voorwaarde is dat de dagelijkse tijd van gezamenlijke insluiting zo kort mogelijk dient te zijn. Inrichtingen met een regime van algehele gemeenschap bieden daartoe veel betere mogelijkheden dan inrichtingen met een regime van beperkte gemeenschap. Juist in een regime van beperkte gemeenschap wordt het merendeel van de tijd in de celruimte doorgebracht. Uit de memorie van toelichting blijkt dat ook de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming de vraag heeft opgeworpen of het mogelijk is om de huidige capaciteitsnood te lenigen door gebruik te maken van meerpersoonscellen in een regime van algehele gemeenschap. De regering geeft bij het beantwoorden van deze vraag aan dat wordt betwijfeld of een intensiever gebruik van meerpersoonscellen in een regime van algehele gemeenschap een substantiële bijdrage zal leveren aan het verminderen van het huidige capaciteitstekort. Tevens geeft de regering aan dat de kostprijs van het huidige regime van algehele gemeenschap aanmerkelijk hoger is dan die van instellingen met een regime van beperkte gemeenschap in verband met bouwkundige eisen en een grotere inzet van personeel. Deze antwoorden vinden de leden van de PvdA-fractie onbevredigend. Indien binnen de huidige instellingen voor algehele gemeenschap vaker meerpersoonscelgebruik zou kunnen worden toegepast, kunnen er binnen deze regimes toch afdelingen of locaties worden vrijgespeeld, die vervolgens aangewezen zouden kunnen worden als bestemd voor regimes met beperkte gemeenschap. Hierdoor zou toch op eenvoudige wijze meer celcapaciteit beschikbaar kunnen komen voor huis van bewaring capaciteit. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering dan ook nog eens nadrukkelijk te bezien of het mogelijk is de, voorgenomen uitbreiding van 1000 celplaatsen door het gebruik maken van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik, voornamelijk te bewerkstelligen in inrichtingen vallend onder het regime van algehele gemeenschap.

Deze leden vragen voorts inzicht in: de totale celcapaciteit die beschikbaar is in inrichtingen vallend onder het regime voor algehele gemeenschap, de totale celcapaciteit die beschikbaar is in inrichtingen die vallen onder het regime van beperkte gemeenschap en de totale capaciteit die beschikbaar is voor een individueel regime.

De leden van de VVD-fractie vinden geen enkele aanleiding voor het idee dat de plaatsing in een regime van beperkte gemeenschap impliceert dat de gedetineerde ongeschikt is voor het delen van een cel.

De regering geeft aan dat de diversiteit in de huizen van bewaring in de weg staat aan de invoering van het regime van algehele gemeenschap. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering of deze diversiteit ook in de weg staat aan de invoering van meerpersoonscelgebruik in de huizen van bewaring. Bij meerpersoonscelgebruik is immers de omvang van de verblijfsgroep beperkt. Zijn er in huizen van bewaring geen twee personen te vinden die bij elkaar op één cel kunnen verblijven?

Daar waar het wetsvoorstel mogelijk maakt om ook in een regime van beperkte gemeenschap gedetineerden in één cel te plaatsen, vrezen de leden van de GroenLinks-fractie door de plaatsing van twee gedetineerden op een cel in de huizen van bewaring voor een toename van spanningen, met alle gevolgen van dien. Dat het meerpersoonscelgebruik in een regime van algehele gemeenschap niet tot noemenswaardige beheersproblemen of een toename van geweld tussen gedetineerden heeft geleid doet daar niet aan af. Immers, in een regime van algehele gemeenschap nemen gedetineerden overdag veelal deel aan activiteiten en is het verblijf op cel overwegend voor de nacht. Kenmerkend voor een regime van beperkte gemeenschap is echter dat gedetineerden veelal op cel verblijven en slechts bij activiteiten deze gezamenlijk verrichten. Daar waar de ervaring leert dat meerpersoonscelgebruik weinig problemen oplevert zolang zij gedurende de dag buiten hun cel kunnen zijn en de

inbreuk op de privacy beperkt blijft tot de nachtelijke uren, is dat anders waar gedetineerden een groot deel van de dag met elkaar in een kleine ruimte dienen te verblijven. De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarom de regering te voorzien in een grotere mate van dagbesteding of afleiding en activiteiten buiten de cel.

De eerste (positieve) bevindingen die uit de proef, die thans plaatsvindt in het huis van bewaring te Tilburg, naar voren komen, dienen naar het oordeel van deze leden met de nodige voorzichtigheid te worden benaderd. Een plaatsing van twee gedetineerden op één cel op vrijwillige basis kent nu eenmaal een groter draagvlak dan een door de inrichting «gedwongen» plaatsing in een meerpersoonscel.

Verder benadrukken de leden van de GroenLinks-fractie dat de populatie in penitentiaire inrichtingen waar langgestraften verblijven anders is dan de huizen van bewaring waar een grote variëteit aan gedetineerden zit. Daar waar langgestraften geneigd zullen zijn de sfeer goed te houden omdat ze nog een tijd met elkaar door moeten, hebben gedetineerden in de huizen van bewaring, die veelal (nog) niet weten hoelang zij aldaar moeten blijven, meer onzekerheden en frustraties, wat eerder zal leiden tot conflicten. Dat maakt de populatie niet meteen ongeschikt voor het plaatsen in een meerpersoonscel, maar deze leden vragen de regering of zij dat onderscheid onderkent. Ook bestaat de vrees dat gedetineerden, nu de regering heeft aangegeven dat agressieve gedetineerden niet in een meerpersoonscel zullen worden geplaatst, zich agressief (gaan) gedragen om zodoende «recht» te krijgen op een eenpersoonscel. Ten slotte vragen deze leden of niet reeds een toename van agressie te verwachten valt, vanwege de verharding van de maatschappij in het algemeen en de gedetineerdenpopulatie in het bijzonder.

b. Meerpersoonscelgebruik in de noodvoorzieningen voor drugskoeriers

In de noodvoorziening voor drugskoeriers worden meerdere personen in een verblijfsruimte geplaatst. De leden van de SP-fractie vragen de regering welke bezwaren daartegen vanuit het werkveld te berde zijn gebracht? In hoeverre zijn de mensen daar als gevolg van het sober regime gehospitaliseerd?

c. Meerpersoonscelgebruik in de ons omringende landen

De leden van de VVD-fractie steunen de gedachten, dat meerpersoonscelgebruik gedetineerden minder vatbaar maakt voor resocialisatie, niet. Ervaring in het buitenland en met het regime van de algehele gemeenschap, dat juist vaak onderdeel uitmaakt van het terugkeertraject van een gedetineerde, geven hiertoe geen aanleiding.

In tegenstelling tot wat de regering in de memorie van toelichting schrijft zijn de ervaringen met meerpersoonscelgebruik in de ons omringende landen desastreus te noemen. De leden van de SP-fractie vragen de regering op dit punt uitdrukkelijk om een nadere toelichting. Het komt deze leden onwaarschijnlijk voor dat er geen enkel verband is tussen enerzijds de chaotische toestanden in buitenlandse gevangenissen en de invoering van meermanscellen.

De leden van de fractie van D66 signaleren dat de regering geen onderzoeken bekend zijn naar meerpersoonscelgebruik in de ons omringende landen, voor situaties waarin géén sprake is van overbevolking. Gevangenissen in alle genoemde landen worden, volgens de regering, geconfronteerd met overbevolking. De leden van de fractie van D66 vragen wat de regering verstaat onder overbevolking van gevangenissen. Hoe reëel is het risico dat overbevolking van gevangenissen zich ook in Nederland zal voordoen? Zullen zich in ons land niet soortgelijke problemen voordoen

als in de ons omringende landen? Welke onderzoeken zijn de regering bekend over meerpersoonscelgebruik in «overbevolkte» gevangenissen in de ons omringende landen? Is het juist dat er bijvoorbeeld in Duitsland regelmatig sprake is van agressie en gevechten onder gedetineerden die samen op één cel zitten? Welke gegevens zijn bekend over agressie en meerpersoonscelgebruik in de Verenigde Staten?

5. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie vragen aan de regering hoeveel mensen op een cel voor de regering aanvaardbaar is. Bovendien vragen deze leden de regering hoeveel mensen op een cel tot optimale omstandigheden leiden.¹

Waar de jarenlange discussie over de meerpersoonscel thans tot een wetsvoorstel heeft geleid, dient volgens de leden van de GroenLinks-fractie te worden opgepast voor het zogenaamde hellend vlak. Deze leden vragen de regering of zij kan garanderen dat de ontwikkeling waarin een steeds grotere mate van inbreuk op de privacy van gedetineerden acceptabel wordt geacht, zich niet zodanig voortzet dat in de toekomst meer dan twee personen op een cel kunnen worden geplaatst.

De leden van de fractie van D66 constateren dat volgens de regering het plaatsen van méér dan twee gedetineerden op een cel vooralsnog geen begaanbare weg is, gezien de ingrijpende verbouwing van penitentiaire inrichtingen die dan vereist is. Ook blijkt uit het door de regering op pagina 5 van de memorie van toelichting aangehaalde onderzoeksrapport, dat gedetineerden die met méér dan twee personen op één cel zitten dat bijna allemaal als onprettig ervaren. Het lijkt aannemelijk dat het plaatsen van méér dan twee gedetineerden op één cel ook zal leiden tot meer agressie van gedetineerden tegenover bewakers en elkaar. Is de regering bereid het aantal gedetineerden dat op één cel kan worden geplaatst in dit wetsvoorstel te beperken tot twee personen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het wetsvoorstel ertoe strekt de reeds bestaande mogelijkheden voor meerpersoonscelgebruik te verruimen. Ofschoon er reeds mogelijkheden daartoe bestaan, moet het onderhavige wetsvoorstel wel degelijk worden gezien als een breuk in de tot dusverre gangbare praktijk in Nederland, waar het meerpersoonscelgebruik tot op heden nog tot de uitzonderingen behoort. Alhoewel de invoering van de uitbreiding van de mogelijkheden met de nodige omzichtigheid wordt aangepakt, brengt dit met zich mee dat mogelijkerwijs een proces in werking wordt gezet waarvan de einduitkomst is dat het individuele celgebruik tot de uitzonderingen gaat behoren. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of dit inderdaad de gewenste uitkomst is. Zij vragen daarnaast of dat betekent dat stelselmatig het merendeel van de cellen in de justitiële inrichtingen voor meerpersoonsgebruik geschikt zal worden gemaakt.

De uitbreiding van het meerpersoonscelgebruik betreft vooralsnog het geschikt maken van cellen voor twee personen. Het plaatsen van (nog) meer gedetineerden in een cel stuit op de huidige omvang van de cellen. Deze zijn slechts voor twee personen geschikt. Wat betekent dit gegeven voor mogelijke nieuwbouw of ingrijpende verbouwing van justitiële inrichtingen? Blijft de bouw van cellen voor ten hoogste twee personen een leidraad, zo vragen deze leden.

Uit de memorie van toelichting is het de leden van de SGP-fractie niet duidelijk geworden waarom de voorgestelde wijziging van artikel 21 in het midden laat met hoeveel andere gedetineerden de verblijfsruimte kan

¹ NRC Handelsblad 24 december 2002; «AbvaKabo: plaats drie man in cel» Algemeen Dagblad 14 januari 2003: «Zalm wil vier man op cel».

worden gedeeld. Wat is de overweging om geen maximumaantal te noemen?

6. Invoering van meerpersoonscelgebruik

a. Gefaseerde invoering

Het meerpersoonscelgebruik wordt gefaseerd ingevoerd zodat alle risico's, knelpunten en aandachtspunten in kaart kunnen worden gebracht. Gezien het feit dat niet voorzien is in enigerlei wijze van evaluatie van deze wetswijziging, vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de knelpunten en ervaringen met het meerpersoonscelgebruik. Deze leden denken dan met name aan ervaringen van het personeel, de gedetineerden en eventuele beheersproblemen.

b. Gevolgen voor gedetineerden

Uit cijfers die op de internetsite van de Dienst Justitiële Inrichtingen staan, blijkt dat in het jaar 2001 in totaal 47 905 personen gedetineerd zijn geweest bij een celcapaciteit van circa 12 000. Hieruit valt, volgens de leden van de PvdA-fractie, te concluderen dat er velen zijn die een relatief korte periode in detentie zijn geweest. Kan de regering inzicht verschaffen in de duur van de straffen, zo vragen deze leden. De leden van de PvdA-fractie hebben daarbij de behoefte aan zicht op hoeveel:

- straffen met een duur van maximaal zes weken
- straffen met een duur van zes weken tot maximaal drie maanden
- straffen met een duur van drie maanden tot maximaal één jaar
- straffen met een duur van één jaar tot maximaal twee jaar
- straffen met een duur van langer dan twee jaar

de afgelopen vijf jaar op jaarbasis zijn opgelegd.

Daarnaast bestaat er bij de leden van de PvdA-fractie behoefte aan inzicht in het totale aantal gestraften dat zijn straf binnen het regime van een huis van bewaring heeft uitgezeten en het totale aantal gestraften dat zijn straf binnen het regime van een gevangenis heeft uitgezeten. Ook hier vragen deze leden de overzichten op jaarbasis van de afgelopen vijf jaar.

De vraag of een gedetineerde geschikt of ongeschikt is voor het delen van een cel hangt naar de mening van de leden van de VVD-fractie af van een individuele beoordeling van de persoon van de gedetineerde. De criteria voor deze beoordeling zullen worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Deze leden vragen de regering inzicht te geven in de soort criteria die zij in die regeling zal vastleggen. Welke gedetineerden zullen wel en welke gedetineerden zullen niet voor meerpersoonscelgebruik in aanmerking komen? Hoe zal in dit verband worden omgegaan met het fenomeen van de psychisch gestoorde gedetineerde?

Tegen de beslissing van de directeur tot plaatsing in een meerpersoonscel kan de gedetineerde beklag doen bij de beklagcommissie. De leden van de SP-fractie vragen de regering wie zitting heeft in die commissie. Verder vragen zij de regering of een gedetineerde de menswaardigheid van zijn detentiesituatie als zodanig kan laten toetsen door een rechter en zo ja, bij welke rechter.

Tevens rijst de vraag of de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming als beroepsinstantie bij penitentiaire geschillen nog onafhankelijk genoemd kan worden nu zij bij herhaling verklaard tegenstander is van het voorliggende wetsvoorstel.

De door de regering voorgestane beleidswijziging beoogt de effectiviteit van de strafrechtstoepassing – in termen van normbevestiging, vergelding en vermindering van recidive – te vergroten. De leden van de SP-fractie

vragen welke relatie de regering ziet tussen meerpersoonscelgebruik en de vermindering van recidive in termen van resocialisatie op de langere termijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of de thans voorstelde mogelijkheid van plaatsing op een meerpersoonscel voldoende soelaas biedt voor een effectieve tenuitvoerlegging van sancties. Deze leden vragen of het niet beter zou zijn de mogelijkheid tot plaatsing op een meerpersoonscel slechts te gebruiken ter opvang van zogenaamde piekbelasting, in plaats van een structurele oplossing te bieden voor het cellentekort. Kan tot een effectieve tenuitvoerlegging gekomen worden door de druk op het gevangeniswezen en inrichtingen voor ter beschikking gestelden te verlichten door de in- en uitstroom te verbeteren, zoals – bijvoorbeeld – meer open varianten van detentie, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

De regering stelt voor om de criteria, waaraan gedetineerden moeten voldoen om te worden geplaatst in een cel met meer personen, op te nemen in een ministeriële regeling. Het lijkt, volgens de leden van de fractie van D66, gezien de grote belangen die in het geding zijn, meer voor de hand te liggen om deze criteria op te nemen in de wet zélf, zoals de NOvA voorstelt, of tenminste in een algemene maatregel van bestuur, zoals de Raad van State voorstelt. Is de regering hiertoe bereid, zo vragen de leden van de fractie van D66. Ook vragen deze leden naar het soort criteria dat de regering zou willen toepassen. Zou leeftijd één van deze criteria moeten zijn, om zo het zogenaamde «besmettingsgevaar» te voorkomen van een «first offender» die op één cel geplaatst wordt met een ervaren crimineel? Zou strafduur één van die criteria moeten zijn? Welke rol zouden psychologische eigenschappen van de gedetineerde moeten spelen bij het plaatsen op één cel? Kan de regering ingaan op de (on-) mogelijkheid van selectie op grond van psychologische criteria? Welke onderzoeksgegevens zijn hieromtrent bekend?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de gevolgen voor gedetineerden, in het bijzonder waar ook een inkrimping van de dagprogramma's is aangekondigd, met als gevolg dat gedetineerden veel tijd met elkaar in één cel zullen moeten doorbrengen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie maken zich zorgen, mede gelet op het feit dat daar heel weinig gegevens over bekend zijn, over de gevolgen van het meerpersoonscelgebruik voor de resocialisatie van gedetineerden en de daarmee samenhangende recidivecijfers. Bestaan te dien aanzien, bijvoorbeeld aan de hand van buitenlandse ervaringen, nadere gegevens, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Immers, de aanname dat negatieve gevolgen niet te verwachten zijn, wordt feitelijk slechts onderbouwd door de min of meer retorisch gestelde opmerking dat er geen reden is om te veronderstellen dat bij meerpersoonscelgebruik gedetineerden minder vatbaar zijn voor resocialisatie. Deze leden wijzen er op dat onder andere tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer heel wat argumenten voor het tegendeel zijn gegeven. Zij vragen de regering de gebezigde verwachting nader te onderbouwen.

De leden van de SGP-fractie willen graag vernemen of bij de selectie van gedetineerden de selectieadviescommissie en de executie-indicator een rol spelen. Ook stellen zij de vraag of de leeftijd en de strafduur een rol kunnen spelen bij selectie voor een meerpersoonscel.

c. Gevolgen voor het personeel

Uitgangspunt voor de leden van de CDA-fractie bij de invoering van het voorstel is handhaving van de veiligheid van het personeel. Is de regering

voornemens zich te houden aan de garanties zoals neergelegd in de uitspraak van de ondernemingskamer te Amsterdam? Is daarbij zicht op de financiering van de in die uitspraak vastgelegde garanties?

De leden van de SP-fractie vragen welke garanties de Staat (Ministerie van Justitie) in het geschil voor de Amsterdamse ondernemingskamer heeft toegezegd aan de groepsondernemingsraad.

Hoe worden deze toezeggingen gefinancierd? De leden van de SP-fractie vragen een gedetailleerd overzicht van de daarmee gepaard gaande financiële mutaties binnen de begroting Dienst Justitiële Inrichtingen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering waarom geen advies is gevraagd aan organisaties van gevangenispersoneel, nu immers in het strategisch akkoord is afgesproken meerpersoonscelgebruik slechts mogelijk te maken indien er geen onverantwoord risico bestaat voor bewakers en gedetineerden.

De leden van de fractie van D66 hechten veel waarde aan het beperken van de risico's voor het gevangenispersoneel van het plaatsen van twee gedetineerden op één cel; te meer daar in het strategisch akkoord is afgesproken meerpersoonscelgebruik slechts in te voeren wanneer er geen onverantwoord risico bestaat voor bewakers en gedetineerden.

Volgens een uitspraak van de Amsterdamse ondernemingskamer van 3 juli 2003 is de groepsondernemingsraad van het gevangeniswezen onvoorwaardelijk gerechtigd om naleving te vragen van de toezeggingen van het Ministerie van Justitie inzake de omstandigheden waaronder meerpersoonscelgebruik mag worden ingevoerd. Die toezeggingen betreffen onder meer de inzet van gekwalificeerd personeel, gerichte trainingen, risico-inventarisatie en evaluatie en beschikbaarheid van calamiteitenteams. Zal de regering deze toezeggingen daadwerkelijk integraal gestand kunnen doen, vanaf het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt? Welke middelen zijn beschikbaar voor de uitvoering van deze toezeggingen? Zal de personele bezetting van gevangenis hiertoe worden versterkt en, zo ja, in welke mate? Zullen de kosten voor het gestand doen van deze toezeggingen worden afgewenteld op het activiteitenprogramma in gevangenis?

Verwacht de regering dat de toezeggingen aan het gevangenispersoneel gestand kunnen worden gedaan, nu uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat er continu sprake is van het overschrijden van de Arbeidstijdenwet in penitentiaire inrichtingen? Welke gevolgen hebben deze overschrijdingen voor de risico's voor het gevangenispersoneel van meerpersoonscelgebruik? Welke maatregelen tegen het overschrijden van de Arbeidstijdenwet, zoals die geformuleerd zijn in de nota Investeren in personele zorg Dienst Justitiële Inrichtingen, zijn inmiddels uitgevoerd? Welke overige maatregelen treft de regering ter voorkoming van het overschrijden van de Arbeidstijdenwet in penitentiaire inrichtingen?

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of de bij de uitspraak van de Amsterdamse ondernemingskamer vastgestelde en vervolgens toegezegde garanties voor het personeel gestand zullen worden gedaan en of de financiering hiervan in toereikende mate is voorzien.

d. Bouwkundige aanpassingen

Uitgegaan wordt van ongeveer 1000 cellen die geschikt zullen worden gemaakt voor meerpersoonscelgebruik. Zijn dit allemaal bestaande cellen die worden aangepast of is er ook sprake van geheel nieuwe capaciteit, zo vragen de leden van de fractie van de VVD. Ook vragen zij hoe bij toekomstige nieuwbouw omgegaan zal worden met meerpersoonscelgebruik. Zal voortaan een bepaald gedeelte van de nieuwbouw bestaan uit meerpersoonscellen? Zo ja, welk gedeelte zal dit zijn?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen, mede in het verband als stelselmatig het merendeel van de cellen in de justitiële inrichtingen voor meerpersoonsgebruik geschikt zullen worden gemaakt, naar de omvang van de kosten in verband met de verbouw van de 1000 cellen waarvan in het wetsvoorstel wordt gesproken. Voor elke cel die geschikt wordt gemaakt is € 96,48 beschikbaar. Betekent dit dat de totale verbouw van 1000 cellen voor € 96 000,- inclusief personeelskosten wordt gerealiseerd? Nemen met de uitbreiding van het meerpersoonsgebruik de gemiddelde exploitatiekosten van het celgebruik toe of af? Zij stellen deze vraag mede tegen de achtergrond van de verwachting dat de extra veiligheidsvoorzieningen voor het personeel vermoedelijk ook de nodige investeringen zullen vragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarnaast om welke redenen thans het meerpersoonsgebruik vooralsnog wordt beperkt tot ongeveer 1000 cellen.

7. Verwachting ten aanzien van de capaciteit en financiering

Indien de te realiseren capaciteitsuitbreiding, na het hebben verkregen van het onder 4a gevraagde inzicht, nog niet volledig gevonden kan worden zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat nadrukkelijker dan tot nu toe gekeken dient te worden naar differentiatie naar vormen van faciliteiten en voorzieningen die samen dienen te hangen met de duur van de opgelegde straf. De mate van soberheid van een regime zou een relatie dienen te hebben met de duur van de op te leggen straf.

Artikelsgewijs

Artikel 19

De leden van de fractie van de PvdA signaleren dat naar aanleiding van opmerkingen van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, dat criteria voor plaatsing van gedetineerden in een persoonlijke dan wel op een gedeelde cel ontbreken, de regering voorstelt aan artikel 19 van de Penitentiaire beginselenwet een lid 3 toe te voegen waarin aan de minister de bevoegdheid wordt toegekend de criteria te bepalen waaraan gedetineerden moeten voldoen om in een meerpersoonscel te mogen worden ingesloten. De Raad van State heeft, gelet op de grote belangen die in het geding zijn, geadviseerd de bedoelde criteria te regelen bij algemene maatregel van bestuur. In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat een ministeriële regeling het best zou passen bij de systematiek van de penitentiaire regelgeving. De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven de zienswijze van de Raad van State en zijn met de Raad van State van mening dat de criteria geregeld dienen te worden bij algemene maatregel van bestuur. De argumentatie dat een ministeriële regeling het best zou passen bij de systematiek van de penitentiaire regelgeving doet in de ogen van deze leden geen recht aan de voorgestelde ingrijpende wijziging in ons gevangenisstelsel. De nadrukkelijk te toetsen persoonlijke criteria op grond waarvan bepaald dient te worden welke persoon wel en welke persoon niet geschikt wordt geacht voor een gemeenschappelijke detentie achten deze leden van een totaal andere orde dan de veelal meer technische en zakelijke criteria waaraan door de regering wordt gerefereerd. Deze leden hechten er aan dat deze criteria zodanig wettelijk worden geregeld dat de inbreng van de Kamer het best tot haar recht kan komen. Een algemene maatregel van bestuur met een voorhangprocedure biedt daartoe een betere garantie dan de ministeriële regeling. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering dan ook het voorgestelde artikel 19 lid 3 zodanig te redigeren, dat de criteria waaraan gedetineerden moeten voldoen om in een meer-

persoonscel te mogen worden ingesloten, bij algemene maatregel van bestuur met voorhangprocedure te regelen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er gekozen is voor een ministeriële regeling als het gaat om het opnemen van selectiecriteria om in aanmerking te komen voor het delen van een cel. Welke invloed heeft de Tweede Kamer nog om die criteria te beoordelen en/of te wijzigen, zo vragen deze leden. Het wetsvoorstel bepaalt in artikel 19 dat een ministeriële regeling criteria stelt over de plaatsing in een regime van algehele dan wel beperkte toepassing. De Raad van State adviseert de bedoelde criteria te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Waarom legt de regering dat advies naast zich neer, zo vragen de leden van de SP-fractie. Tevens rijzen de volgende vragen op dit punt: speelt de selectie adviescommissie nog een rol en wat is de invloed van de executie-indicator? Wordt er gedifferentieerd naar leeftijd? Hoe groot is de kans dat een «first offender» bij een zware crimineel op cel komt? Welke rol speelt de strafduur bij de selectie?

Volgens de memorie van toelichting zullen de, nu nog bekende, criteria voor plaatsing van gedetineerden in een persoonlijke dan wel gedeelde cel in een ministeriële regeling op basis van een aan artikel 19 toe te voegen derde lid worden opgenomen. In afwijking van het advies van de Raad van State, zullen de criteria dus niet hun plaats vinden in een algemene maatregel van bestuur. De voorkeur van de regering wordt gemotiveerd met de systematiek van de penitentiaire regelgeving. Deze leden van de SGP-fractie verzoeken om een uiteenzetting van deze systematiek en een motivering van de voorkeur van de regering op basis hiervan.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
De Groot