

Vergaderjaar 2003–2004

28 979

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 november 2003

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie inzake dit voorstel van wet. Het verheugt mij dat de fracties die inbreng hebben geleverd, begrip hebben voor de redenen die tot dit voorstel hebben geleid.

Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

1. Inleiding

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D66 kan ik bevestigen dat een zorgvuldige overweging heeft plaatsgevonden aangaande de mogelijkheden om het gebrek aan celcapaciteit aan te pakken. Deze overwegingen hebben geleid tot het pakket van maatregelen dat in de brief Modernisering sanctietoepassing, onderdeel van het Veiligheidsprogramma, is opgenomen (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8). Verruiming van de wettelijke mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik is daarvan een belangrijk onderdeel, maar vormt niet de enige maatregel.

Deze leden vragen verder hoe de kosten van de aanpassing van huidige cellen aan meerpersoonscelgebruik zich verhouden tot de kosten van het bouwen van sobere nieuwe gevangenissen met cellen voor één persoon. Is overwogen om voormalige opvangcentra voor asielzoekers om te bouwen tot gevangencellen, 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 bestaan? Zo ja, waarom is niet gekozen voor een van deze oplossingen, willen deze leden weten.

Er is inderdaad overwogen om voormalige opvangcentra voor asielzoekers om te bouwen tot gevangencellen en om celcapaciteit die de afgelopen jaren is afgestoten opnieuw in gebruik te nemen. Ook wordt voortdurend zo flexibel mogelijk gebruik gemaakt van de verschillende soorten celcapaciteit die reeds bestaan. Zo is onlangs een afdeling voor vrouwen in de PI Zwolle herbestemd tot huis van bewaring voor mannen. De logeercapaciteit te Nieuwegein is ingezet voor het tijdelijk onder-

brengen van voorlopig gehechten. Ook een afdeling van zeven plaatsen, voorheen bestemd voor bolletjesslikkers, in het Penitentiair Ziekenhuis (Den Haag) is ingezet voor de opvang van voorlopig gehechten. In Veenhuizen en Tilburg zijn afdelingen voor arrestanten (in beide gevallen 48 plaatsen) ontruimd. De arrestanten zijn overgebracht naar het detentiecentrum Zeist, waar ze in meerpersoonscellen zijn ondergebracht. De vrijkomende plaatsen in Veenhuizen en Tilburg worden ingezet voor voorlopig gehechten uit de Randstad.

In overleg met de Rijksgebouwendienst is onderzoek verricht naar de mogelijkheid om oude COA-gebouwen te gebruiken als voorziening voor detentie. Als beoordelingsmaatstaf zijn daarvoor de voorzieningen die gebruikt worden voor drugskoeriers genomen: sobere bouw en inrichting en een beperkt beveiligingsniveau. Daarbij moet worden opgemerkt dat het bij deze gebouwen gaat om tijdelijke bouw, op tijdelijk door de gemeenten beschikbaar gestelde gronden. De asielzoekerscentra waren zelf ook nooit bedoeld als permanente locatie. Aanpassing van de gebouwen en van het beveiligingsniveau maken dat het prijsverschil met bijvoorbeeld een goedkoop gebouw zoals in Zeist, met containers, aanzienlijk ten nadele werkt van het hergebruik van de COA-ruimtes. Overigens merk ik op dat in de regel niet zozeer de bouw van cellen een grote kostenpost is, als wel het benodigde personeel voor de exploitatie van cellen.

Ter gelegenheid van de behandeling van de justitiebegroting heb ik toegezegd de Tweede kamer een prijsvergelijking te zenden waaruit blijkt dat het uitbreiden van bestaande penitentiaire inrichtingen minder geld kost dan het aanpassen van niet-penitentiaire voorzieningen. De gevraagde informatie zal separaat worden nagezonden.

2. Huidige wettelijke regeling

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat het verminderen van het gebrek aan celcapaciteit in eerste instantie dient te komen van het op een ruimere schaal toepassen van extramurale sancties, zoals taakstraffen, penitentiair programma's en elektronisch gecontroleerd huisarrest.

De regering deelt de mening dat uitbreiding van sanctiecapaciteit niet alleen gezocht moet worden in het toepassen van meerpersoonscelgebruik, maar ook in uitbreiding van de extramurale sanctietoepassing. Dit gebeurt dan ook op ruime schaal. Naast meerpersoonscelgebruik in penitentiaire inrichtingen omvat het project Modernisering sanctietoepassing ook andere maatregelen gericht op uitbreiding van de sanctiecapaciteit, zoals uitbreiding van het aantal penitentiaire programma's, een extra groei van het aantal opgelegde taakstraffen met 3000 per jaar en elektronische detentie in plaats van korte vrijheidsstraffen.

De wet die het mogelijk maakt om al in het geval van een vrijheidsstraf van zes maanden (nu: twaalf maanden) te kunnen deelnemen aan een penitentiair programma (al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht) treedt naar verwachting op 1 januari 2004 in werking (wet van 3 april 2003, Stb. 142). Gelijkijdig treedt ook de aangepaste Penitentiaire maatregel in werking (besluit van 17 juli 2003, Stb. 313). Hierdoor zal de instroom toenemen.

Het aantal ten uitvoer te leggen taakstraffen kan groeien van 31 000 naar 34 000 per jaar (bovenop de flinke groei die de afgelopen jaren reeds heeft plaatsgevonden), onder andere door het vaker toepassen van «kale» werkstraffen, dus zonder reclasseringsbegeleiding.

Deze maand (november 2003) is een proef gestart met betrekking tot elektronische detentie voor zelfmelders met een straf van maximaal negentig dagen.

Ondanks de vermindering van de druk op de celcapaciteit die deze maatregelen beogen, wijzen de prognoses uit dat extramurale sanctie-

toepassing alleen niet voldoende is om de voortdurende capaciteitsstekorten op te vangen. Uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik is daarnaast vereist.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of tot een effectieve tenuitvoerlegging gekomen kan worden door de druk op het gevangeniswezen te verlichten door de in- en uitstroom te verbeteren, zoals, bijvoorbeeld, meer open varianten van detentie. Verbetering van de in- en uitstroom in gevangenis door toepassing van meer open varianten van detentie vormt een essentieel onderdeel van de maatregelen die in het kader van het project Modernisering sanctietoepassing worden getroffen. Het gaat daarbij onder meer om elektronische detentie (maatregel 3) en sneller doorplaatsen naar minder beveiligde inrichtingen (maatregel 5).

De leden van de fracties van de SP, SGP en PvdA vragen of het capaciteitstekort niet verminderd kan worden door meer gebruik te maken van de bestaande mogelijkheid van meerpersoonscelgebruik in een regime van algehele gemeenschap.

Met deze leden is de regering van mening dat de mogelijkheid die de wet op dit moment al biedt voor het toepassen van meerpersoonscelgebruik optimaal moet worden benut. In de brief Modernisering sanctietoepassing zijn dan ook verschillende maatregelen opgenomen die daaraan bijdragen, zoals doorplaatsing van in eerste aanleg veroordeelden (maatregel 4) en het sneller doorplaatsen naar minder beveiligde inrichtingen (maatregel 5). Deze maatregelen hebben tot gevolg dat meer gedetineerden op een eerder moment in aanmerking komen voor plaatsing in een regime van algehele gemeenschap.

Met een betere benutting van de bestaande mogelijkheden kan echter niet worden volstaan. Zoals onlangs nog aan de Tweede Kamer gemeld, laten de prognoses voor de komende jaren aanzienlijke groei in de behoefte aan sanctiecapaciteit zien, voornamelijk als een gevolg van de intensivering van het veiligheidsbeleid (Kamerstukken II 2003/04, 24 587, nr. 91). Zonder het treffen van onorthodoxe maatregelen zullen de bestaande capaciteitstekorten slechts toenemen. Het verruimen van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik is één van die maatregelen. De op dit moment door de Penitentiaire beginselenwet geboden mogelijkheden zijn onvoldoende en wel om de volgende redenen.

De capaciteitsnood doet zich niet alleen maar wel voor een belangrijk deel voor in huizen van bewaring. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven wordt in een huis van bewaring geen regime van algehele gemeenschap gevoerd. Het voeren van een regime van algehele gemeenschap in een huis van bewaring is in de praktijk niet uitvoerbaar. De samenstelling van de populatie in een huis van bewaring is aan constante verandering onderhevig en er is steeds sprake van veel bewegingen van gedetineerden in en uit het huis van bewaring. Het voeren – onder dergelijke omstandigheden – van een regime van algehele gemeenschap, dat zich kenmerkt door langdurig verblijf van gedetineerden onder elkaar buiten de cel, zou tot een onbeheersbare situatie leiden. Het voeren van een regime van algehele gemeenschap veronderstelt c.q. vereist dat alle in die inrichting (of deel daarvan) verblijvende gedetineerden daarvoor geschikt zijn, terwijl een besluit tot al dan niet plaatsnemen in een meerpersoonscel op het niveau van de individuele gedetineerde wordt genomen.

In huizen van bewaring geldt derhalve het regime van beperkte gemeenschap. De wet staat thans meerpersoonscelgebruik in een regime van beperkte gemeenschap niet toe. Dat betekent dus dat het in huizen van bewaring op dit moment niet mogelijk is om meer gedetineerden in één verblijfsruimte te plaatsen (tenzij de betrokkene de plaatsing op een meerpersoonscel vrijwillig ondergaat). In het licht van de toenemende capaciteitstekorten en de visie op de sanctietoepassing, zoals uiteengezet

in de brief Modernisering sanctietoepassing, is het niet verantwoord om nog langer het meerpersoonscelgebruik te beperken tot het regime van algehele gemeenschap. De uitbreiding van de detentiecapaciteit die nodig is, kan niet binnen de huidige wettelijke kaders gerealiseerd worden.

3. Meerpersoonscelgebruik in het licht van het internationale recht

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een programma van eisen waaraan een cel, die feitelijk voor meerdere personen wordt gebruikt, dient te voldoen. In het bijzonder stellen deze leden vragen inzake de lengte van de bedden, naar aanleiding van berichten die hen hieromtrent hebben bereikt.

De cel waarop twee gedetineerden worden samen geplaatst is gerealiseerd binnen het wettelijk kader van de Woningwet, in het bijzonder het Bouwbesluit 2003. In alle cellen is de luchtbehandeling aangepast, zijn de sanitaire voorzieningen op de cel afgeschermd, is een dubbele slaapvoorziening aangebracht en zijn af te sluiten opbergruimtes gecreëerd. Ook zijn de overige voorzieningen, zoals zitgelegenheid, op de dubbele bezetting aangepast. In alle cellen kunnen bedden met een lengte van 1.90 meter worden geplaatst. De berichten waar de fractie van de PvdA gewag van maakt, zijn de regering overigens niet bekend.

De regering is van oordeel dat het verblijf van gedetineerden op de meerpersoonscellen met de gepleegde aanpassingen zeker menswaardig is.

De leden van de fracties van SP en D66 vragen de regering aan te geven hoe de voorgestelde detentiesituatie zich verhoudt tot de eisen van het internationale recht, de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de maatstaven van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT).

Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) kent geen recht van een gedetineerde op een eigen cel. Niettemin vloeien uit het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM eisen voort met betrekking tot de detentiesituatie. Het gaat hierbij met name om artikel 3 (verbod van onmenselijke of vernederende behandeling) en artikel 8 (recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer). Meerpersoonscelgebruik kan slechts worden toegepast met inachtneming van deze eisen. Indien een cel door twee (of meer) gedetineerden wordt gedeeld, dienen de omstandigheden waaronder dit geschiedt zodanig te zijn dat er geen sprake is van een onmenselijke of vernederende situatie en dient de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo beperkt als onder deze omstandigheden mogelijk gehouden te worden. Voor de toepassing van artikel 3 EVRM wordt in de jurisprudentie van het EHRM het uitgangspunt gehanteerd dat de manier waarop iemand wordt behandeld een «minimum level of severity» moet bereiken, wil deze behandeling in strijd komen met artikel 3 (o.a. EHRM 18 januari 1978, Ierland v. het Verenigd Koninkrijk en EHRM 4 februari 2003, Lorse e.a. v. Nederland). De omstandigheden van het geval bepalen of de behandeling waaraan iemand wordt blootgesteld voldoende ernstig is in de zin van artikel 3. De zaak Dougoz (EHRM 6 maart 2001, Dougoz v. Griekenland) betrof een cellencomplex van twintig cellen, waarin geregeld tot aan honderd gedetineerden verbleven. Gedetineerden beschikten niet over bedden, matrassen en lakens. De cellen waren vuil. De sanitaire voorzieningen waren ontoereikend en er was zelden warm water. Er was geen frisse lucht en daglicht in de cel en gedetineerden werden niet gelucht. Gelet op deze omstandigheden en de lengte van de periode dat de heer Dougoz onder deze omstandigheden was gedetineerd, concludeerde het EHRM dat sprake was van vernederende behandeling als verboden door artikel 3 EVRM.

In de zaak Price (EHRM 10 juli 2001, Price v. het Verenigd Koninkrijk) ging het om een ernstig gehandicapte vrouw die enige dagen werd gedetineerd wegens «contempt of court». Mevrouw Price was ernstig gehandicapt aan haar ledematen en leed aan een slecht functionerende lever als gevolg van het gebruik door haar moeder van thalidomide (softenon). Het EHRM constateerde dat de temperatuur in de cel veel te laag was voor mevrouw Price, die zichzelf slecht warm kon houden als gevolg van haar handicap. Verder was mevrouw Price gedwongen in haar rolstoel te slapen omdat het bed te hard of onbereikbaar was. De cel was totaal ongeschikt voor een gehandicapt persoon met als gevolg dat mevrouw Price niet zelf naar het toilet kon gaan, maar geholpen moest worden door mannelijke gevangenismedewerkers en zichzelf nauwelijks kon wassen. Het EHRM concludeerde dat er sprake was van vernederende behandeling van mevrouw Price.

In de zaak Valainas (EHRM 24 juli 2001, Valainas v. Litouwen) ten slotte, onderzocht het EHRM de omstandigheden van detentie in twee penitentiaire inrichtingen in Litouwen. Kenmerkend voor beide inrichtingen was dat gedetineerden een kleine eigen plek (ca. 5 m²) toegewezen kregen in grote, verlichte en geventileerde slaapzalen (ca. 92m²). De inrichtingen beschikten over een ontspanningsruimte, een keuken, douche- en toilet-ruimten en een open binnenplaats. Gedetineerden mochten zich gedurende de dag en een deel van de avond vrijelijk bewegen binnen de inrichting. De toiletten waren hurktoiletten die, gedurende enige tijd dat de heer Valainas gedetineerd was, niet waren voorzien van een afscheiding. De gedetineerden hadden onderling afgesproken om de beurt naar het toilet te gaan, om elkaars privacy te respecteren. Het EHRM concludeerde dat de detentieomstandigheden niet het «minimum level of severity» bereikten zodat niet gesproken kon worden van vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM. Wel constateerde het EHRM een schending van artikel 3 in verband met een onderzoek aan het lichaam dat de heer Valainas had moeten ondergaan en een schending van artikel 8 in verband met het openen van brieven van de heer Valainas aan het EHRM en van het EHRM aan de heer Valainas.

Ten aanzien van de werking van artikel 8 EVRM in een detentiesituatie hanteert het EHRM het uitgangspunt dat een zekere beperking van de persoonlijke levenssfeer inherent is aan detentie. Schendingen van artikel 8 heeft het EHRM met name geconstateerd in gevallen waarin de vertrouwelijkheid van bepaalde correspondentie van gedetineerden, zoals met de raadsman of met het EHRM zelf, niet werd gerespecteerd. Recentelijk heeft het EHRM zich in de hiervoor reeds vermelde zaak Lorsé uitgesproken over de verenigbaarheid van het regime in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught met artikel 8 EVRM. Het regime in de EBI brengt vergaande beperkingen met zich van de persoonlijke levenssfeer van de aldaar gedetineerden en van hun contacten met de buitenwereld, waaronder familie. Het EHRM achtte deze vergaande beperkingen van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd in het licht van het doel van de EBI.

Het CPT heeft bij herhaling zijn zorgen uitgesproken over overbevolking van gevangenis. Veelvuldig heeft het CPT gewezen op de negatieve effecten van overbevolking. Het CPT heeft bij verschillende gelegenheden geconstateerd dat overbevolking onmenselijke en vernederende detentieomstandigheden tot gevolg had. Onder overbevolking verstaat het CPT een situatie waarin onder meer sprake is van krappe en onhygiënische accommodatie, een voortdurend gebrek aan privacy, een zeer beperkt aanbod van activiteiten buiten de cel, overbelaste medische diensten en verhoogde spanningen leidend tot meer geweld tussen gedetineerden onderling en tussen gedetineerden en personeel.

Het CPT heeft geen minimumnorm vastgesteld voor de grootte van een cel. Het CPT heeft hierover in zijn tweede jaarrapport (CPT/Inf (92) 3, § 43) het volgende opgemerkt: «The issue of what is a reasonable size for a

police cell (or any other type of detainee/prisoner accommodation) is a difficult question. Many factors have to be taken into account when making such an assessment. However, CPT delegations felt the need for a rough guideline in this area. The following criterion (seen as a desirable level rather than a minimum standard) is currently being used when assessing police cells intended for single occupancy for stays in excess of a few hours: in the order of 7 square metres, 2 metres or more between walls, 2.5 metres between floor and ceiling.»

In het licht van het bovenstaande kan geconstateerd worden dat in Nederlandse penitentiaire inrichtingen geen sprake is van een situatie van overbevolking en de daaruit voortvloeiende problemen, die blijkens de aangehaalde jurisprudentie kunnen leiden tot het oordeel dat het EVRM is geschonden. Er is dan ook geen enkele basis voor het oordeel dat het plaatsen van meer personen in een cel op de wijze zoals thans wordt voorgesteld, zou leiden tot een onmenselijke of vernederende detentie-situatie. Niet wordt ontkend dat het delen van een cel verdergaande inbreuken van de persoonlijke levenssfeer met zich brengt dan wanneer een cel niet wordt gedeeld. Gedetineerden die een cel delen, zullen met elkaar rekening moeten houden en zijn minder vrij in doen en laten dan in het geval van een eigen cel. De vraag van de leden van de fractie van de SP of nog gesproken kan worden van bescherming van de persoonlijke levenssfeer als het gaat om het delen van het toilet, douche en wastafel, wordt bevestigend beantwoord. Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven wordt een aantal maatregelen genomen om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk te houden.

4. Ervaringen met meerpersoonscelgebruik

a. Meerpersoonscelgebruik in een regime van algehele gemeenschap

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA om nog eens te bezien of het mogelijk is om de voorgenomen uitbreiding van detentiecapaciteit door middel van meerpersoonscelgebruik, voornamelijk te bewerkstelligen in penitentiaire inrichtingen met een regime van algehele gemeenschap, is in onderdeel 2 tezamen met soortgelijke vragen van de leden van de fracties van SP en SGP beantwoord.

Verder vragen de leden van de fractie van de PvdA in dit verband om 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 capaciteit van het gevangeniswezen (aantal plaatsen exclusief de inrichtingen voor vreemdelingen en exclusief de bijzondere voorzieningen voor drugkoeriers, stand ultimo oktober 2003) is als volgt opgebouwd.

	huis van bewaring	gevangenis
beperkte gemeenschap	9 023	84
algehele gemeenschap	–	3 372
individueel regime	91	70
totaal	9 114	3 526

De forensische observatie afdeling, de forensische schakelunits, de landelijke afdelingen voor beheersproblematische gedetineerden en de beveiligde individuele begeleidingsafdelingen zijn aangewezen als inrichtingen met een individueel regime.

In het licht van hetgeen in onderdeel 2 is opgemerkt over het regime in huizen van bewaring wordt de vraag van de leden van de fractie van de

VVD of de diversiteit van de populatie in huizen van bewaring in de weg staat aan de invoering van meerpersoonscelgebruik ontkennend beantwoord. Het onderhavige wetsvoorstel is mede bedoeld om meerpersoonscelgebruik in huizen van bewaring mogelijk te maken. De diversiteit van de populatie in huizen van bewaring staat naar de mening van de regering meerpersoonscelgebruik niet in de weg. Dat neemt niet weg, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, dat de regering het verschil erkent tussen de populatie in gevangenisstraffen en huizen van bewaring.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de minister te voorzien in een grotere mate van dagbesteding of afleiding en activiteiten buiten de cel. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in dit verband nader 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.

Ook bij plaatsing op een meerpersoonscel zal aan de in artikel 3 van de Penitentiaire maatregel neergelegde eisen wat betreft het dagprogramma en het aantal uren activiteiten worden voldaan. De thans aan de voorbereidende fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik deelnemende penitentiaire inrichtingen hebben het activiteitenprogramma niet aangepast. Plaatsing in een meerpersoonscel leidt dus niet automatisch tot inkrimping van het aantal uren activiteiten. Bovendien nemen de gedetineerden op verschillende tijden deel aan activiteiten, zodat de tijd die zij samen op cel doorbrengen zo beperkt mogelijk is.

In de brief Modernisering sanctietoepassing is aangegeven dat voor bepaalde categorieën gedetineerden zal worden voorzien in eenvoudiger detentiecapaciteit (maatregel 1). Bij de ontwikkeling van deze detentievormen zullen meerpersoonscelgebruik en regimevoering in hun onderlinge samenhang bezien worden.

Wat betreft de vrees van de leden van de fractie van GroenLinks dat gedetineerden zich agressief (gaan) gedragen om zodoende «recht» te krijgen op een eenpersoonscel kan worden opgemerkt dat dit niet kan worden uitgesloten. De regering tekent daarbij echter aan dat het gedrag van de gedetineerde zwaar meeweegt bij beslissingen omtrent het regime waarin hij tijdens zijn gehele detentieperiode wordt geplaatst. Agressief gedrag kan dan wellicht plaatsing in een meerpersoonscel voorkomen, maar heeft tevens tot gevolg dat de betrokken gedetineerde in een voor hem om andere redenen minder aantrekkelijk regime terecht kan komen. De door de leden van de fractie van GroenLinks geconstateerde verharding van de maatschappij in het algemeen heeft vanzelfsprekend ook zijn invloed op de gedetineerdenpopulatie. De bestaande maatregelen in het kader van de Penitentiaire beginselenwet bieden voldoende mogelijkheden om adequaat te reageren op geschillen of andere verstoringen van de orde of de veiligheid. Deze maatregelen wijken niet af van die welke thans reeds worden getroffen bij ordeproblemen en agressie.

b. Meerpersoonscelgebruik in de noodvoorzieningen voor drugskoeriers

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de toepassing van meerpersoonscelgebruik in de noodvoorzieningen voor drugskoeriers het volgende. Vanuit het werkveld zijn hiertegen geen bezwaren te berde gebracht. Er zijn ook geen personen als gevolg van het sober regime gehospitaliseerd.¹ Overigens was er alleen in de periode van februari 2002 tot juni 2002 (in het gebouw van het oude Grenshospitium) sprake van een sober regime voor de drugskoeriers.

¹ Zie mijn brieven van 3 december 2002 en 13 januari 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 627, nr. 6 en 28 201, nr. 24) betreffende het rapport *De noodvoorziening voor drugskoeriers, Evaluatie van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers in de praktijk*, ES&E, Den Haag 16 december 2002.

In tegenstelling tot wat de leden van de fractie van de SP daarover opmerken, is in de memorie van toelichting geen uitspraak gedaan over de al dan niet desastreuze ervaringen met meerpersoonscelgebruik in de ons omringende landen. Wel is aangegeven dat alle ons omringende landen in meer of mindere mate geconfronteerd worden met overbevolking in penitentiaire inrichtingen. Dat deze overbevolking, die soms ernstige vormen aanneemt, negatieve gevolgen kan hebben voor relaties tussen gedetineerden onderling en tussen gedetineerden en inrichtingswerkers, blijkt uit vele rapporten.¹ Dat in Duitsland agressie en geweld onder gedetineerden voorkomt, zoals de leden van de fractie van D66 aangeven, is de regering bekend. Specifieke berichten over geweld tussen gedetineerden die een cel delen, zijn de regering niet bekend. Wat betreft de vraag van de leden van de fractie van D66 over agressie en meerpersoonscelgebruik in de Verenigde Staten, wordt opgemerkt dat het gevangenisstelsel aldaar zodanig van de situatie in Nederland verschilt dat uit rapporten over agressie in Amerikaanse gevangenis en/of meerpersoonscelgebruik in de VS geen conclusies voor de Nederlandse situatie zijn te trekken.

Er is weliswaar veel onderzoek gedaan naar de problematiek van overbevolking in gevangenis en de gevolgen daarvan voor gedetineerden en personeel, maar onderzoeken naar meerpersoonscelgebruik in situaties waar geen sprake is van overbevolking zijn de regering niet bekend (afgezien van het hiervoor aangehaalde onderzoek naar de noodvoorzieningen voor drugskoeriers). Voor zover thans bekend zijn er geen gesystematiseerde gegevens voorhanden over de wijze waarop en de mate waarin de regering meerpersoonscelgebruik wil invoeren. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) verricht hier nader onderzoek naar, als onderdeel van het project Modernisering sanctietoepassing. Het is echter nog onzeker wat het onderzoek naar de ervaringen met meerpersoonscelgebruik zal opleveren.

De leden van D66 vragen wat de regering verstaat onder overbevolking van gevangenis. Een normatieve indicator van de Raad van Europa, waaraan ook Nederland zich gecommitteerd heeft («*Prison overcrowding and prison population inflation*», 2000, blz. 62) geeft een niveau van 120% aan als het maximum voor capaciteitsbenutting in een inrichting. Boven deze grens ontstaan naar alle verwachting beheersmatige risico's. Het risico dat overbevolking van gevangenis zich ook in Nederland zal voordoen is niet reëel. In het kader van het wetsvoorstel meerpersoonscelgebruik wordt uitgegaan van 1000 cellen die geschikt zullen worden gemaakt voor meerpersoonsgebruik op een totaal van ongeveer 14 000 cellen. Op afdelingen van 24 cellen worden 4 extra plaatsen gecreëerd. Daartoe worden de gebouwen aangepast. Er is dan sprake van een capaciteitsuitbreiding van 16,5% op de betrokken afdelingen, waar vervolgens de capaciteitsbenutting bij volledige bezetting 100% is. Van een capaciteitsbenutting van 116,5% zou slechts sprake zijn indien de betreffende cellen op geen enkele wijze aan de nieuwe situatie zouden zijn aangepast. Van overbevolking is sprake indien er meer gedetineerden geplaatst worden dan het gebouw en het personeel aankan. Daarbij kent het gevangeniswezen in Nederland de praktijk van het incidenteel versneld ontslag (IVO), waarbij gedetineerden die aan bepaalde criteria voldoen versneld in vrijheid worden gesteld om plaats te maken voor voorlopig gehechten. Om het gebruik van dit instrument zo veel mogelijk te beperken is uitbreiding van de sanctiecapaciteit vereist. Niet alleen door meerpersoonscelgebruik, maar ook door het op ruimere schaal toepassen van extramurale sancties, zoals hierboven is aangegeven.

¹ Zie onder meer de verslagen van de bezoeken van het CPT aan Frankrijk (CPT/Inf (2001) 10), het Verenigd Koninkrijk (CPT/Inf (2002) 6), België (CPT/Inf (2002) 25) en Duitsland (CPT/Inf (2003) 20).

Verder vragen de leden van de fractie van de SP de regering de navolgende argumenten gemotiveerd te weerleggen. Meerpersoonscelgebruik zou inhumaan zijn wegens een gebrek aan privacy, lucht en ruimte en wegens gevaar van besmetting. Meerpersoonscelgebruik kan leiden tot onderlinge intimidatie en geweldsgebruik, verhoging van beheersrisico's en verschraling van het regime.

Meerpersoonscelgebruik is niet inhumaan. Gebrek aan lucht en ruimte wordt voorkomen door aanpassing van de gebouwen. Een zorgvuldige selectie zal plaatsvinden van gedetineerden die bij elkaar geplaatst worden. Zo zal onderzoek naar de gezondheidstoestand het gevaar van besmetting kunnen voorkomen, selectie op gedrag zal onderlinge intimidatie en geweld kunnen voorkomen. Verhoging van beheersrisico's wordt voorkomen door voldoende personele inzet. Ook worden alle personeelsleden getraind in omgang met meerpersoonscelgebruik. Wat betreft regime en dagprogramma wordt verwezen naar hetgeen daarover hierboven is gemeld.

5. Inhoud van het wetsvoorstel

Over het aantal gedetineerden dat in een cel kan worden geplaatst, hebben de leden van de fracties van de SP, GroenLinks, D66 en de ChristenUnie verschillende vragen gesteld.

De wet kent nu al de mogelijkheid van meerpersoonscelgebruik in een regime van algehele gemeenschap. Ten aanzien van deze mogelijkheid geeft de wet niet aan hoeveel gedetineerden maximaal een verblijfsruimte kunnen delen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, varieert het aantal gedetineerden in één verblijfsruimte van twee tot negen. Nu voor het regime van algehele gemeenschap niet is bepaald met hoeveel personen maximaal een verblijfsruimte kan worden gedeeld, acht de regering het niet opportuun om dit voor het regime van beperkte gemeenschap wel te bepalen.

Hoeveel gedetineerden in een verblijfsruimte kunnen worden geplaatst, hangt af van de gebouwelijke situatie. De huidige eenpersoonscellen kunnen geschikt worden gemaakt voor onderbrenging van twee gedetineerden. Voor de onderbrenging van meer dan twee gedetineerden zijn zij niet geschikt. Daar waar echter verblijfsruimten beschikbaar zijn die geschikt zijn voor de onderbrenging van meer dan twee gedetineerden, is er geen reden om deze mogelijkheid wettelijk de pas af te snijden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een garantie dat in de toekomst niet meer dan twee personen op een cel kunnen worden geplaatst. Deze garantie kan en wil ik niet geven. Allereerst omdat de bestaande praktijk van meerpersoonscelgebruik in penitentiaire inrichtingen, waar het aantal gedetineerden in een verblijfsruimte varieert van twee tot negen, in dat geval niet kan worden gehandhaafd. Maar ook in uitzetcentra is plaatsing van meer dan twee personen in een verblijfsruimte thans gebruikelijk.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het wetsvoorstel er niet toe zal leiden dat het individuele celgebruik tot de uitzonderingen gaat behoren. Dit is niet het geval. In het onderhavige wetsvoorstel wordt uitgegaan van 1000 cellen die geschikt gemaakt zullen worden voor meerpersoonscelgebruik op een totaal van ongeveer 14 000 cellen. Dit betekent derhalve dat niet het merendeel van de cellen in de penitentiaire inrichtingen stelselmatig geschikt zal worden gemaakt voor bezetting door meerdere gedetineerden.

De vragen van deze leden betreffende nieuwbouw of ingrijpende verbouwing van justitiële inrichtingen worden in onderdeel 6 (d) beantwoord.

6. Invoering van meerpersoonscelgebruik

a. Gefaseerde invoering

De leden van de fractie van de PvdA merken terecht op dat het meerpersoonscelgebruik gefaseerd wordt ingevoerd zodat 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 deze leden op welke wijze de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de knelpunten en ervaringen met het meerpersoonscelgebruik. Anders dan deze leden veronderstellen wordt het beleid inzake de invoering van het meerpersoonscelgebruik onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) geëvalueerd in het kader van de voorbereidende fase van de invoering die thans van start is gegaan. Er wordt daartoe een onafhankelijk onderzoeksbureau ingeschakeld en na een periode van ongeveer een half jaar zal een eerste evaluatie plaats vinden. De Tweede Kamer zal over de resultaten van de evaluatie nader geïnformeerd worden.

b. Gevolgen voor gedetineerden

De leden van de fractie van de PvdA hebben de minister gevraagd om inzicht te verschaffen in de duur van straffen, mede naar aanleiding van cijfers die op de internetsite van de Dienst Justitiële Inrichtingen staan. Het door de leden van de PvdA-fractie genoemde aantal van 47 905 personen is op de internetsite van de DJI uitgesplitst in 11 527 gedetineerden die al aanwezig waren op 1 januari 2000 en 36 378 personen die in de loop van het jaar 2000 instroomden vanuit het politiebureau of de vrije maatschappij. Circa 5000 van de ruim 36 000 instromers werden ingesloten op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (vreemdelingenbewaring of grenslogies) en circa 31 000 gedetineerden op strafrechtelijke gronden. Tot de laatste groep behoren naast de preventief gehechten en de tot een gevangenisstraf of principale hechtenis veroordeelden, ook enkele duizenden personen die subsidiair werden gehecht wegens het niet betalen van een boete, dan wel werden gegijzeld op grond van de Wet Mulder of de Wet Terwee. De gedetineerden die uitsluitend subsidiair zijn gehecht of zijn gegijzeld verblijven doorgaans niet lang in detentie en hebben een verlagend effect op de gemiddelde verblijfsduur van de totale populatie gedetineerden.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de straftoemeting (gevangenisstraffen en principale hechtenissen) in eerste aanleg, met aftrek van de termijn van vervroegde invrijheidsstelling (bron: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum).

Netto straf (VI in mindering)	1997	1998	1999	2000	2001
0 t/m 1 maand	9 365	10 295	12 005	12 376	11 989
> 1 t/m 3 maanden	6 001	6 176	6 920	6 901	8 231
> 3 maanden t/m 1 jaar	5 274	5 323	5 214	5 131	5 893
> 1 jaar t/m 2 jaar	2 185	2 033	1 942	1 820	2 117
langer dan 2 jaar	1 337	1 184	1 327	1 269	1 473
Totaal	24 162	25 011	27 408	27 497	29 703

Daarnaast bestaat er bij de PvdA-fractie behoefte aan inzicht in het totale aantal afgestraften dat zijn straf binnen het regime van een huis van bewaring heeft uitgezeten en het totale aantal afgestraften dat zijn straf binnen het regime van een gevangenis heeft uitgezeten. In de afgelopen vijf jaar schommelde het percentage gedetineerden dat vanuit het huis van bewaring met ontslag ging tussen de 65 en 75. Exacte

aantallen over de laatste vijf jaar kunnen niet worden gegeven. Dit hangt samen met het volgende.

Voor de huizen van bewaring kunnen, naast de gedetineerden die op grond van de vreemdelingenwet worden ingesloten, drie insluitingscategorieën worden onderscheiden, te weten:

- a. personen in voorlopig hechtenis;
- b. zelfmelders;
- c. arrestanten.

Ad a.

Verdachten worden voorlopig gehecht in huizen van bewaring. Een aanzienlijk deel van hen wordt al ontslagen vóór de zitting of wordt veroordeeld tot een straf gelijk aan het voorarrest. Als een verdachte bij het onherroepelijk worden van het vonnis nog gedetineerd is en er een kort strafrestant overblijft, volgt geen overplaatsing naar een gevangenis. Bij strafrestanten langer dan drie maanden gebeurt dat in beginsel wel. Als een persoon al vóór het onherroepelijk worden van het vonnis uit voorlopige hechtenis is ontslagen, maar de opgelegde straf is langer dan het voorarrest, zal voor de executie van de restantstraf een nieuwe insluiting volgen. De persoon komt dan opnieuw binnen als zelfmelder (cat. b) of als arrestant (cat. c).

Ad b.

Een persoon die zich, op het moment dat de rechter hem of haar een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf oplegt, niet in voorlopige hechtenis bevindt en de opgelegde straf ook niet al eerder (volledig) in voorlopige hechtenis heeft uitgezeten, kan in aanmerking komen voor de zelfmeldprocedure. Hij kan dan het restant van de straf doorbrengen in een gevangenis met een beperkte beveiliging en regimeverbonden verlot. De «straf» op niet-melding is arrestatie en plaatsing in een huis van bewaring, waar een regiem van beperkte gemeenschap geldt en in beperkte mate weekendverlot wordt toegekend.

Ad. c.

Onder arrestanten worden verstaan de personen die door de politie zijn gearresteerd, omdat ze veelal onder de executie van een straf probeerden uit te komen. De belangrijkste subgroepen binnen de categorie arrestanten zijn:

1. Personen met een lopend vonnis die niet zijn geselecteerd voor de zelfmeldprocedure, bijvoorbeeld omdat ze geen bekend (vast) adres hebben.
2. Personen die wel voor de oproepprocedure zijn geselecteerd, maar die zich niet hebben gemeld.
3. Personen die niet hun voldoen aan hun financiële verplichtingen (subsidiar gehechten, Wet Mulder- en Wet Terwee-gedetineerden).
4. Personen die niet zijn teruggekeerd naar de inrichting die ze met toestemming tijdelijk mochten verlaten.
5. Personen die uit een inrichting zijn ontlucht.

Arrestanten zijn vrijwel altijd personen die reeds zijn veroordeeld. Ze worden ingesloten in een huis van bewaring. Afhankelijk van de duur van het strafrestant kan later overplaatsing naar een gevangenis volgen. Het komt regelmatig voor dat gedetineerden meerdere vonnissen aaneengesloten uitzitten. Dergelijke vervolgvonnissen leiden dan logischerwijs niet tot nieuwe insluitingen. Anderzijds is eerder in dit antwoord aangegeven dat eenzelfde zaak twee insluitingen tot gevolg kan hebben (voorlopige hechtenis en zelfmelder of arrestant). Voorts komt het voor dat veroordeelde gedetineerden worden teruggeplaatst uit een gevangenis naar een huis van bewaring. Tot slot heeft het centraal beschikbare beleidsinformatiesysteem door datacommunicatieproblemen in de afgelopen

jaren niet alle in- en uitstroomrecords vanuit alle inrichtingen kunnen extraheren.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering inzicht te geven in de soort criteria die zij in de ministeriële 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? Ook de leden van de fractie van GroenLinks stellen vragen over de geschiktheid van bepaalde gedetineerden voor plaatsing op een meerpersoonscel en of bij meerpersoonscelgebruik een toename van agressie te verwachten valt, mede met het oog op het verkrijgen van een persoonlijke verblijfsruimte. De leden van de fractie van de SP vragen welke maatregelen zullen worden getroffen als blijkt dat gedetineerden op het punt van de persoonlijke levenssfeer ernstige geschillen krijgen. De leden van de fractie van D66 stellen vragen inzake het leeftijds criterium, strafduur en psychologische eigenschappen van de gedetineerde in relatie tot plaatsing op een meerpersoonscel. Tot slot vragen de leden van de fractie van de SP in dit verband, evenals de leden van de SGP-fractie, welke rol de selectie adviescommissie speelt, hoe het zit met de executie-indicator en in welke mate leeftijd, de mate van criminele ervaring van de dader en strafduur een rol spelen bij de selectie.

De criteria voor plaatsing in een eigen dan wel meerpersoonscel zullen worden vastgesteld aan de hand van de evaluatie van de inmiddels gestarte voorbereidende fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik in zeven penitentiaire inrichtingen. Op dit moment kan nog niet aangegeven worden welke criteria precies zullen worden gehanteerd en hoe deze zullen worden geformuleerd. Niettemin kan in algemene termen worden aangegeven welke factoren relevant zijn bij de beslissing tot plaatsing in een meerpersoonscel mede aan de hand van de ervaringen die al jaren worden opgedaan met het meerpersoonscelgebruik in het regime van algehele gemeenschap.

Uitgangspunt is dat een gedetineerde geschikt is om een cel te delen, tenzij is gebleken van factoren en omstandigheden die zich daar tegen verzetten. Contra-indicaties voor het plaatsen in een meerpersoonscel kunnen onder meer samenhangen met de leeftijd van de gedetineerde, de (mate van) psychische gestoordheid, verslavingsproblematiek, gezondheidstoestand, gedrag, achtergrond van het delict (bijvoorbeeld zedenproblematiek, first offender/ervaren crimineel) en de aan de gedetineerde opgelegde beperkingen. Tevens kan rekening worden gehouden met etnische of culturele achtergrond, taalbarrières en rookgedrag van gedetineerden.

De leden van de fractie van D66 vragen welke rol psychologische eigenschappen van de gedetineerde zouden moeten spelen. Verschillende criteria met een psychologische component kunnen een rol spelen. Zoals aangegeven, zijn de mate van psychische gestoordheid, het gedrag van de gedetineerde en verslavingsproblematiek relevant en kunnen derhalve bij de selectie gehanteerd worden.

Ik benadruk hierbij dat plaatsing in een meerpersoonscel altijd een afweging zal zijn in een concreet geval, waarbij de geschiktheid van twee kandidaten aan de orde is. Het feit dat een contra-indicatie in een concreet geval in een bepaalde mate aan de orde is, zal niet steeds behoeven te leiden tot de conclusie dat de betreffende gedetineerde ongeschikt is om met een andere kandidaat op één cel te verblijven.

Onderkend wordt dat samenplaatsing niet altijd mogelijk zal zijn. In de huidige systematiek zullen circa 1000 cellen worden benut voor dubbele plaatsing. Over het gehele gevangeniswezen genomen is dit nog geen 8%. De selectieadviescommissie en de executie-indicator spelen overigens geen rol bij de plaatsing op een meerpersoonscel. De leden van de fractie

van de SGP en de SP hebben hiernaar gevraagd. Deze plaatsing geschiedt door de directeur van de inrichting, die overigens binnen de inrichting over voldoende deskundigheid beschikt om zich terzake adequaat te laten adviseren.

De leden van de fractie van de SP hebben enkele vragen gesteld over de beklag- en beroepsprocedure en de toetsing van de menswaardigheid van de detentie door de rechter.

De beklagcommissie bestaat uit drie leden van de bij iedere penitentiaire inrichting ingestelde commissie van toezicht. De commissie van toezicht is zo breed mogelijk samengesteld en bestaat in ieder geval uit een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht, een advocaat, een medicus en een deskundige uit de kring van het maatschappelijk werk. Indien de beklagcommissie zitting houdt, treedt bij voorkeur een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht als voorzitter op.

Een gedetineerde kan de menswaardigheid van zijn detentiesituatie laten toetsen door de rechter. Dat kan langs verschillende wegen. In de eerste plaats kan een gedetineerde tegen de beslissing van de directeur tot plaatsing in een meerpersoonscel beklag doen bij de beklagcommissie. Tegen de uitspraak van de beklagcommissie kan de gedetineerde vervolgens beroep instellen bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). In de beklag- en beroepsprocedure wordt de rechtmatigheid en redelijkheid en billijkheid van de beslissing van de directeur getoetst. Daarbij kan de menswaardigheid van de detentiesituatie die ontstaat als gevolg van de beslissing tot plaatsing in een meerpersoonscel, uitdrukkelijk aan de orde gesteld worden. De beroepscommissie voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die aan een rechterlijke instantie gesteld mogen worden. In de tweede plaats kan een gedetineerde zich tot de burgerlijke rechter wenden (al dan niet in kort geding), indien hij niet een beslissing van de directeur wil aanvechten, maar de detentiesituatie in het algemeen op haar menswaardigheid wil hebben getoetst.

De RSJ heeft in zijn bestuursreglement (artikel 21) een voorziening getroffen voor het geval dat in een beroepszaak uitdrukkelijk de verbindendheid van wet- en regelgeving in het geding is. In de beroepscommissie zitten dan geen leden die betrokken waren bij de advisering door de Raad over de betreffende wet- en regelgeving. Er is dus geen reden om te twijfelen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de beroepscommissie van de RSJ met betrekking tot het onderwerp meerpersoonscelgebruik.

Verder vragen de leden van de SP-fractie en de fractie van de Christen-Unie welke relatie de regering ziet tussen meerpersoonscelgebruik en de vermindering van recidive.

De door de regering voorgestane beleidswijziging, zoals vastgelegd in de meergenoemde brief Modernisering sanctietoepassing, beoogt de effectiviteit van de strafrechtstoepassing – in termen van normbevestiging, vergelding en recidivevermindering – te vergroten. Allereerst door er voor te zorgen dat door de rechter opgelegde straffen onverwijld en onbelemmerd kunnen worden uitgevoerd. Primair gebeurt dat door de sanctiecapaciteit uit te breiden. Daarenboven wil de regering de tenuitvoerlegging doelgerichter (selectiever en intensiever) laten bijdragen aan vermindering van recidive. Als gestraften hun gedrag willen en kunnen veranderen of daartoe gemotiveerd kunnen worden, dan moet hen de mogelijkheid worden geboden iets aan hun problemen te doen. Is een veroordeelde vatbaar voor gedragsbeïnvloeding, dan kan een passend programma worden aangeboden gericht op het voorkomen van recidive. Is een veroordeelde niet vatbaar voor gedragsbeïnvloeding of ontbreekt de tijd om zinvol aan gedragsbeïnvloeding te werken, dan worden hem of haar geen dure programma's gericht op recidivevermindering aange-

boden. Het al of niet aanbieden van resocialisatieprogramma's staat in beginsel los van de huisvesting van gedetineerden.

Over de gevolgen van meerpersoonscelgebruik voor de resocialisatie zijn de regering geen gegevens aan de hand van buitenlandse ervaring bekend.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de thans voorgestelde mogelijkheid van plaatsing op een meerpersoonscel voldoende soelaas biedt voor een effectieve tenuitvoerlegging van sancties. Zij vragen of het niet beter zou zijn om 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.

De prognoses voor de komende jaren laten zien dat vooralsnog de druk op de celcapaciteit voortdurend hoog is, in feite is er sprake van een voortdurende piekbelasting. De regering gaat er dan ook van uit dat meerpersoonscelgebruik structureel nodig zal zijn om de druk op de capaciteit enigszins te verlichten.

Daarnaast is meerpersoonscelgebruik een verantwoorde en functionele wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen, die ook in situaties van een minder hoge druk op de capaciteit kan worden toegepast.

Verder vragen deze leden of tot een effectieve tenuitvoerlegging gekomen kan worden door de druk op het gevangeniswezen te verlichten door de in- en uitstroom te verbeteren, zoals bijvoorbeeld meer open varianten van detentie. Verbetering van de in- en uitstroom in gevangnissen door toepassing van meer open varianten van detentie vormen een essentieel onderdeel van de maatregelen die in het kader van het project Modernisering sanctietoepassing worden getroffen. Eerder in deze nota werd daar al uitvoerig aandacht aan besteed.

c. Gevolgen voor het personeel

De leden van de fracties van CDA, D66, SP en SGP hebben verschillende vragen gesteld met betrekking tot de uitspraak van de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam van 3 juli 2003. Deze leden vragen naar de garanties die zijn gegeven met betrekking tot onder andere de veiligheid van het personeel. Tevens vragen zij hoe de gedane toezeggingen gefinancierd zullen worden.

Zoals bekend, is vooruitlopend op het onderhavige wetsvoorstel, reeds met de voorbereidende fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik gestart op 1 oktober 2003. De bedoelde garanties zien op deze voorbereidende fase. Omdat, tot het onderhavige voorstel in werking is getreden, een wettelijke basis ontbreekt voor meerpersoonscelgebruik in een regime van beperkte gemeenschap, heeft de regering de nodige waarborgen voor een zo zorgvuldige mogelijke uitvoering door middel van bedoelde garanties gecreëerd. De garanties zijn gedaan in het overleg dat toentertijd is gevoerd met de Groepsondernemingsraad Gevangeniswezen en het Georganiseerd Overleg DJI en zijn neergelegd in een overeenkomst. Uit de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel moge blijken dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen kent inzake een zorgvuldige uitvoering, ook na inwerkingtreding. Daarenboven zullen bij ministeriële regeling nader regels omtrent samenplaatsing worden gesteld.

Op basis van de evaluatie van de voorbereidende fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik in het regime van beperkte gemeenschap zullen besluiten moeten worden genomen over het beleid ten aanzien van meerpersoonscelgebruik. Dan zal blijken op welke wijze meerpersoonscelgebruik verder kan worden ingevoerd.

Ten aanzien van de financiering van de in de uitspraak van de onderne-

mingskamer opgenomen garanties, merk ik het volgende op. Bedoelde garanties zijn gegeven voor de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en met name voor de voorbereidende fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik. Voorshands zijn in de huidige voorgestelde omvang voldoende financiële middelen aanwezig voor een zorgvuldige invoering en uitvoering van meerpersoonscelgebruik. Of en in hoeverre de personele bezetting zal worden versterkt, zoals de leden van de fractie van D66 vragen, zal worden gezien op basis van de ervaringen en resultaten die met de voorbereidende fase zullen worden verkregen.

Verder vragen de leden van de fractie van D66 of de kosten voor het gestand doen van de toezeggingen, die in het kader van de voorbereidende fase zijn gedaan, worden afgewenteld op het activiteitenprogramma in de gevangenis. De thans aan de voorbereidende fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik deelnemende penitentiaire inrichtingen hebben het activiteitenprogramma niet aangepast. De kosten voor het gestand doen van de gedane toezeggingen zijn dus daarop niet afgewenteld.

De leden van de fractie van D66 hechten veel waarde aan het beperken van de risico's voor het gevangenispersoneel en hebben in dat licht enkele vragen gesteld over de overtredingen van de Arbeidstijdenwet in diverse penitentiaire inrichtingen en de gevolgen die deze overtredingen hebben voor deze risico's.

De zorgen ten aanzien van de door de Arbeidsinspectie geconstateerde overtredingen en de mogelijke gevolgen voor de veiligheid van het personeel, worden gedeeld. Ik heb de Kamer toegezegd alles in het werk te stellen om te voorkomen dat soortgelijke overtredingen zich na 1 januari 2004 nog voordoen. In dit kader wijs ik op mijn brief van 9 mei 2003 aan de Kamer (Kamerstukken II 2002/03, 24 587, nr. 90). De aldaar genoemde maatregelen in het kader van de nota Investeren in personele zorg DJI, zoals functiedifferentiatie, een nieuw roostersysteem en het terugdringen van het ziekteverzuim, vorderen.

d. Bouwkundige aanpassingen

De leden van de fractie van de VVD vragen of de 1000 cellen die geschikt zullen worden gemaakt voor meerpersoonscelgebruik allemaal bestaande cellen zijn die worden aangepast of dat er ook sprake is van geheel nieuwe capaciteit. 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 SP vragen de minister hoeveel mensen op een cel voor de regering aanvaardbaar zijn en hoeveel mensen op een cel tot optimale omstandigheden leiden. De leden van de fractie van de Christen Unie vragen of bij nieuwbouw of ingrijpende verbouw het aantal van twee personen leidraad blijft.

Het is aanvaardbaar om in de huidige penitentiaire inrichtingen twee gedetineerden op één cel te plaatsen. Het is niet mogelijk om op een cel van circa 10 m², drie of meer gedetineerden te plaatsen. Het plaatsen van meerdere gedetineerden, drie of vier, in bestaande inrichtingen zou mogelijk zijn door middel van het samenvoegen van twee cellen. Dit zal echter grote financiële investeringen vergen.

Ten aanzien van eventuele nieuwbouw zal deze bestaan uit ruimtes die geschikt zijn voor gebruik door twee gedetineerden. Op dit moment kan de regering niet uitsluiten dat in de toekomst nog andere alternatieven worden onderzocht, zowel intra- als extramuraal, teneinde de structurele capaciteitstekorten op te lossen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarnaast om welke reden thans het meerpersoonscelgebruik vooralsnog wordt beperkt tot ongeveer 1000 cellen. Bij het vaststellen van het aantal plaatsen in meerpersoonscellen is uitgegaan van 1000 cellen structureel op een totaal van ongeveer 14 000 cellen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat niet iedereen geschikt is voor samenplaatsing. Uitgezonderd worden bijvoorbeeld mensen met een ernstige psychische stoornis en bijbehorend onberekenbaar gedrag, een zware drugsverslaving en bijbehorend onberekenbaar gedrag, zwaar agressief gedrag en/of een grote mate van kwetsbaarheid voor geweld door medegedetineerden. Maar ook dient de duur van de samenplaatsing beperkt te zijn. De regering wil zich niet rijk rekenen door uit te gaan van veel meer gedetineerden die geschikt zouden zijn voor meerpersoonscellen. Boven de 1000 cellen structureel is het wellicht mogelijk in de toekomst nog iets meer cellen geschikt te maken voor meerpersoonscelgebruik, bijvoorbeeld voor de opvang van piekbelasting (zoals mislukte taakstraffen, herroepingen, terugplaatsing uit penitentiaire programma's), maar als het al meer blijkt te kunnen zijn, dan slechts beperkt meer. De regering denkt daarbij aan marges van hooguit enkele honderden plaatsen. Op grond van de evaluatie van de voorbereidende fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik, die thans is gestart, wordt hierover nadere informatie verkregen.

Dezelfde leden vragen eveneens of de totale verbouw van 1000 cellen voor € 96 000 wordt gerealiseerd. Voor elke cel waarin een tweede gedetineerde wordt geplaatst, is binnen de begroting van de Dienst Justitiële Inrichtingen € 96,48 per dag beschikbaar. Het gaat bij dit bedrag om een dagprijs, waarin zowel de exploitatiekosten als de huurlasten zijn begrepen. Voor een uitbreiding van 1000 plaatsen door meervoudig celgebruik is circa € 35 mln. beschikbaar (1000 x 365 dagen x € 96,48). Bij een uitbreiding van meerpersoonscelgebruik nemen de totale exploitatiekosten in absolute zin toe, terwijl de gemiddelde dagprijs door toevoeging van goedkopere capaciteit afneemt.

7. Verwachting ten aanzien van de capaciteit en financiering

In reactie op de opvatting van de leden van de fractie PvdA dat gekeken dient te worden naar differentiatie naar vormen van faciliteiten en voorzieningen die samen dienen te hangen met de duur van de opgelegde straf en naar de relatie tussen de soberheid van het regime en de duur van de straf, wordt verwezen naar hetgeen over eenvoudiger detentiefaciliteit voor bepaalde categorieën gedetineerden is opgenomen in onderdeel 4(a) van deze nota.

Artikelsgewijs

Artikel 19

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en SGP vragen waarom het advies van de Raad van State niet is gevolgd om de criteria voor plaatsing in een eigen dan wel meerpersoonscel in een algemene maatregel van bestuur op te nemen.

In de Pbw wordt op verschillende plaatsen regelgevende bevoegdheid gedelegeerd aan de minister van Justitie. Het gaat daarbij onder meer om regels voor de plaatsing en overplaatsing van de gedetineerden (artikel 8, eerste lid), criteria voor plaatsing in een inrichting of afdeling naar mate van beveiliging (artikel 13, derde lid) en criteria voor plaatsing in een inrichting of afdeling voor bijzondere opvang (artikel 14, derde lid). Deze regels en criteria zijn neergelegd in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Stcrt. 2000, 176). Deze regeling bepaalt in hoofdstuk II welke gedetineerden voor welk beveiligingsniveau van de inrichting of afdeling in aanmerking komen, in hoofdstuk III welke gedeti-

neerden voor welk regime in aanmerking komen (algehele gemeenschap, beperkte gemeenschap dan wel individueel regime) en in hoofdstuk IV welke gedetineerden in aanmerking komen voor inrichtingen of afdelingen voor bijzonder opvang.

In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven dat de criteria voor plaatsing in een eigen dan wel een meerpersoonscel zullen worden opgenomen in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden. Gelet op de regels en criteria die in deze regeling thans al worden gegeven, ligt dit voor de hand. Het ligt niet voor de hand om criteria voor plaatsing in een eigen dan wel meerpersoonscel in een algemene maatregel van bestuur op te nemen, terwijl de criteria voor plaatsing bijvoorbeeld in een regime van algehele gemeenschap of in de extra beveiligde inrichting in een ministeriële regeling zijn opgenomen. De Penitentiaire maatregel (Pm), een algemene maatregel van bestuur, geeft algemene regels over de regimes in penitentiaire inrichtingen (artikel 3).

Het neerleggen van de criteria voor plaatsing in een eigen dan wel meerpersoonscel in de Penitentiaire beginselenwet ligt om dezelfde redenen niet voor de hand. Bovendien heeft het vastleggen van deze criteria in de Pbw als bezwaar dat voor het aanpassen van de criteria een wetswijziging nodig zou zijn. Dit zou het systeem te inflexibel maken voor schommelingen in de capaciteitsbehoefte.

In het licht van de systematiek van de penitentiaire regelgeving is het neerleggen van de criteria voor de toepassing van meerpersoonscelgebruik in een ministeriële regeling dus een logische keuze. Daarmee is niet gezegd dat de Tweede Kamer zich niet over deze criteria kan uitspreken. Op hoofdlijnen heb ik in deze nota al aangegeven welke criteria relevant zijn. Over de keuze van de criteria zal ik uiteraard, indien dat wenselijk wordt geacht, in de Kamer verantwoording afleggen.

De nadere bepaling van de criteria zal mede aan de hand van de evaluatie van de inmiddels gestarte voorbereidende fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik in zeven penitentiaire inrichtingen geschieden (zie hierboven, onderdeel 6).

De wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden waarbij de criteria voor de toepassing van meerpersoonscelgebruik zullen worden vastgelegd, zal gelijk met het onderhavige wetsvoorstel in werking treden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner