

Vergaderjaar 2003–2004

28 979

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

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 2 december 2003

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 24 november 2003 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over het wetsvoorstel **Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (28 979)**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), 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 (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Nawijn (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66) en Visser (VVD).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), 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 (GroenLinks), Bujs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Justitie

Maandag 24 november 2003

Aanvang 19.00 uur

Voorzitter: De Pater-van der Meer

Aanwezig zijn 9 leden der Kamer, te weten:

Eerdmans, Griffith, Jager, Rouvoet, Van der Staaij, Straub, Vos, De Wit en De Pater-van der Meer,

en de heer Donner, minister van Justitie.

Aan de orde is de behandeling van: - **het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik (28979).**

De heer **Jager** (CDA): Voorzitter. De fractie van het CDA is blij met het voorliggende wetsvoorstel. In het verleden is er van de zijde van het CDA al op aangedrongen, de maatregel inzake het meerpersoonscelgebruik in te voeren. Anderzijds betreuren wij het dat het in deze maatschappij noodzakelijk is dat de regering, na een zorgvuldige overweging van de mogelijkheden in de Nota modernisering sanctietoepassing, tot deze voorstellen is gekomen.

Wijziging van de wet is noodzakelijk omdat prognoses uitwijzen dat extramurale sanctietoepassing alléén niet voldoende is om de voortdurende capaciteitstekorten op te vangen. Het capaciteitstekort wordt niet verminderd door gebruik te maken van de bestaande mogelijkheid van meerpersoonscelgebruik in een regime van algehele gemeenschap. Prognoses laten voor de komende jaren een aanzienlijke groei zien. Met een betere benutting van de bestaande mogelijkheden kan

echter niet worden volstaan. Uit een van de aan ons voorgelegde verslagen blijkt dat de bereidheid om taakstraffen niet uit te voeren, aanzienlijk is verminderd. Welke cijfers gelden thans? Is wat dit betreft een kentering zichtbaar? In de memorie van toelichting geeft de minister aan dat hij meer gebruik wil gaan maken van de mogelijkheid van taakstraffen.

Voorzitter. De capaciteitsnood doet zich voor een belangrijk deel in de huizen van bewaring voor. In de huizen van bewaring geldt het regime van beperkte gemeenschap. De wet staat meerpersoonscelgebruik in een regime van beperkte gemeenschap tot op heden niet toe. De fractie van het CDA is het met de regering eens dat internationale verdragen zich niet verzetten tegen meerpersoonscelgebruik mits het recht op een menselijke behandeling in detentie en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerespecteerd worden. Wij vinden dat de regering voldoende maatregelen treft om het recht op de persoonlijke levenssfeer zo min mogelijk te beperken.

Voorts zijn wij het met de regering eens dat het verblijf van gedetineerden op meerpersoonscellen met de gepleegde aanpassingen zeker menswaardig is. Voor het CDA weegt privacy zwaar, maar dit aspect gaat niet boven alles. Eenieder die regels overtreedt, moet de consequenties hiervan dragen.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is gekeken naar ervaringen die op dit terrein zijn opgedaan; ik verwijs naar het regime van algehele gemeenschap, noodvoorzieningen voor drugskoeriers en het meerpersoonscelgebruik in de ons omringende

landen. Daaruit is niet naar voren gekomen dat hierover negatieve opmerkingen zouden moeten worden gemaakt. Gekozen is voor een gefaseerde invoering zodat alle risico's, knelpunten en aandachtspunten in kaart kunnen worden gebracht. Hierover zal de Kamer geïnformeerd worden. Het CDA is blij met deze toezegging die van wezenlijk belang is in verband met garanties waarop ik later nog terugkom.

Uitgangspunt voor mijn fractie bij de invoering van het voorgestelde is handhaving van de veiligheid van het personeel. In het verslag lag het accent van de vragen dan ook op dat onderwerp. Niettemin leven er bij mijn fractie nog enkele vragen. In het verslag heeft mijn fractie de vraag gesteld of de minister voornemens is zich aan de toegezegde garanties, zoals neergelegd in de uitspraak van de Ondernemingskamer te Amsterdam, te houden. In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de minister aan dat deze garanties destijds gecreëerd werden omdat er in de voorbereidende fase een wettelijke basis ontbrak. Betekent dit dat deze garanties ook na de inwerkingtreding blijven gelden? Een van de garanties is de volgende. Een meerpersoonscel zal in de nachtelijke uren slechts worden geopend indien daarvoor minimaal vijf gekwalificeerde medewerkers beschikbaar zijn. Als het niet tijdig openen van een cel leidt tot bijvoorbeeld ernstig letsel of nog erger, hoe zit het dan met de aansprakelijkheid? Bestaat de mogelijkheid dat mensen die op dat moment deel uitmaken van het team, aansprakelijk worden gesteld voor datgene wat is gebeurd? Of kan in

dat geval de Staat aansprakelijk worden gesteld?

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. Op dit moment kan nog niet worden aangegeven welke criteria precies zullen worden gehanteerd en hoe deze zullen worden geformuleerd. Wanneer kan dit wel aangegeven worden, wie formuleren deze criteria en wordt de Kamer over de gehanteerde en geformuleerde criteria geïnformeerd?

Voorzitter. In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat het, boven de 1000 cellen waarover nu wordt gesproken, structureel wellicht mogelijk is om in de toekomst nog meer cellen geschikt te maken voor meerpersoonscelgebruik. Echter, als het al meer blijkt te kunnen zijn, dan slechts beperkt meer. Wat is de reden van deze beperkte uitbreiding? Voorts zal het geen verrassing zijn dat mijn fractie instemt met het wetsvoorstel. Wij hebben waardering voor de snelheid waarmee de minister dit voorstel aan de Kamer heeft voorgelegd en zien graag dat een en ander zo snel mogelijk in werking treedt.

De heer **Straub** (PvdA): Voorzitter. De fractie van de PvdA heeft reeds bij het begin van dit jaar kenbaar gemaakt, geen principiële bezwaren te hebben tegen meerpersoonscelgebruik in de beperkte regimes, dus de huizen van bewaring. Wel vinden wij dat nadrukkelijk moet worden gekeken naar veiligheidsaspecten en humanitaire omstandigheden. Over die terreinen wil ik thans nog enkele opmerkingen maken.

In de gegeven toelichting lezen wij dat er geen minimumafmetingen voor cellen bestaan. Er wordt echter een "bodem" aangegeven voor kort gebruik: zeven vierkante meter. In het Bouwbesluit wordt aangegeven dat onze cellen wat groter zijn, namelijk negen vierkante meter, maar wij zijn er altijd van uitgegaan dat dergelijke cellen geschikt waren voor één persoon. Wij zien hierin een zekere vorm van risico. De minister geeft in zijn beantwoording weliswaar aan dat deze cellen wel voor twee maar niet voor drie gedetineerden geschikt zijn, maar tot een jaar geleden gold toch dat wij van mening waren dat de bestaande cellen voor één persoon geschikt waren.

Ons inziens zou voor meerpersoonscelgebruik eigenlijk een program van eisen moeten worden opgesteld. Als er een overheidsgebouw wordt gepland, wordt wel nagegaan hoeveel vierkante meter er beschikbaar moet zijn voor een directeur, voor een adjunct, voor een secretarieel medewerker enz. Wij zouden het normaal vinden wanneer er een program van eisen zou komen voor meerpersoonscelgebruik. Op die manier kan een vorm van humaniteit, zoals wij die in ons systeem kennen, worden gehandhaafd. Wij zouden niet graag gaan in de richting van omstandigheden die vandaag in Frankrijk weer tot opstand hebben geleid.

Voorzitter. Wij willen voorts de alternatieven niet uit het oog verliezen. Wij vragen de minister om aan te geven in welke omvang er in Nederland kan worden gedaan aan elektronisch toezicht. Wat zou de omvang van penitentiaire programma's en van taakstraffen kunnen zijn? Wat het elektronisch toezicht betreft rijst de vraag of het niet mogelijk is om een onderzoek te starten naar de effecten die op langere termijn optreden, laten wij zeggen vijf jaar. Op die manier kan worden nagegaan of er bepaalde effecten optreden in de sfeer van recidive. Naast deze groep kan een andere groep worden gevolgd die hiervoor niet in aanmerking komt, zodat mogelijke verschillen naar voren kunnen komen.

Wij zijn bereid om te bezien wat er eigenlijk moet worden geboden aan gedetineerden. Uit een door de minister gegeven antwoord blijkt dat ongeveer 12.000 mensen korter dan een maand worden ingesloten. Circa 8.000 mensen worden korter dan drie maanden ingesloten. Bij elkaar gaat het om 20.000 op een totale populatie van 28.000. Moet tegen die achtergrond niet goed worden gekeken naar de programma's die kunnen worden aangeboden?

Wetend dat er heel veel kortgestraften zijn, vragen wij ons af of het mogelijk is om bijvoorbeeld Oostereiland te Hoorn – hier kunnen 300 gedetineerden worden geplaatst – weer in gebruik te nemen. Ik heb begrepen dat ook hier sprake zou kunnen zijn van meerpersoonscelgebruik.

Wat de veiligheid voor gedetineerden en personeel betreft sluit ik mij aan bij de woordvoerder van de fractie van het CDA. Verder vraag ik

om opheldering over de strekking van het contract dat is afgesloten tussen DJI en bonden inzake de voorwaarden waaronder de proef van start gaat. In het kader hiervan gaat het voorts om het evaluatiemoment en het beleidskader. In het contract wordt gesteld dat het ophoudt te bestaan zodra de nu aan de orde zijnde wetswijziging is doorgevoerd. Als het laatste snel gebeurt terwijl de evaluatie en de beleidskaders er nog niet zijn, hoe zit het dan met de gemaakte afspraken over bijvoorbeeld het aantal personeelsleden dat tijdens de nacht aanwezig moet zijn en de selectiecriteria?

Voorzitter. Mijn fractie vindt het zeer belangrijk dat de selectiecriteria in een AMvB worden neergelegd. Wij hechten hieraan zeer, en dat komt mede door een door de minister gebruikte tussenzin waarin wordt gesteld dat, als een en ander strikt wordt vastgelegd, het systeem te inflexibel wordt, hetgeen weer van belang is met het oog op schommelingen in de capaciteitsbehoefte. Een dergelijke passage "triggert" mij enorm. Kijk ik naar de criteria die zijn aangegeven – ze hebben te maken met leeftijd, verslaving, gedragsstoornissen enz. – dan is mijn conclusie dat het geen criteria zijn die snel zullen veranderen. Ik zou het toch heel vreemd vinden wanneer men, op grond van capaciteitsproblemen, toch maar zou besluiten om bijvoorbeeld twee verslaafden bij elkaar te zetten. Dergelijke mogelijkheden baren ons grote zorgen. Wij vragen de minister met klem om te kiezen voor vastlegging in een AMvB.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. De heer Straub heeft ten aanzien van deze kwestie twee amendementen ingediend. Ik neem aan dat het niet zijn bedoeling is dat ze beide worden aangenomen.

De heer **Straub** (PvdA): Neen. Ik heb begrepen dat het eerste amendement het meest verstrekkend is. Daarbij komt een procedure aan de orde waarvoor ik wellicht niet iedereen meekrijg. Daarom voorziet het tweede amendement in een andere opzet, maar in elk geval is er sprake van een toetsingsmoment voor de Kamer. Het zou ons heel wat waard zijn wanneer de Kamer erbij wordt betrokken wanneer criteria moeten worden veranderd.

Nogmaals, de criteria die al door de minister zijn genoemd, zijn geen criteria waarover bijvoorbeeld volgend jaar alweer heel anders zal worden gedacht.

Ik zie bij de minister een soort koudwatervrees bij het verzoek om de criteria goed vast te leggen. Ik begrijp wel waarom hij stelt dat dit niet goed past bij de systematiek van de wet, maar over het algemeen zijn zaken die bij ministeriële beschikking worden geregeld, veel meer technisch van aard. Wij hebben het nu over criteria die voor mensen persoonlijk van betekenis zijn. Nogmaals, mijnheer Van Staaij, er zijn twee amendementen. Krijg ik u niet mee voor het éne amendement, dan is er nog een alternatief. Ik had met het indienen van het tweede amendement kunnen wachten, maar ook hier geldt: regeren is vooruitzien.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het is wat ongebruikelijk om met subsidiaire amendementen te komen, maar ik concludeer nu dat datgene wat in amendement nr. 7 is vermeld, uw eerste inzet is.

De heer **Straub** (PvdA): Voorzitter. Onze stellingname op dit punt heeft ook te maken met een door ons ontvangen signaal waaruit blijkt dat in Kamp Zeist, ingericht voor de bolletjesslikkers, de laatste weken 192 gedetineerden uit andere gevangenissen zijn geplaatst. Dat zijn van die "onderhuidse" dingen... Als het wordt uitgelegd, zal het wel te snappen zijn maar toch "triggeren" dergelijke ontwikkelingen mij om goede afspraken te maken. Het kan eigenlijk niet de bedoeling zijn dat Kamp Zeist nu al door niet-bolletjesslikkers wordt bezet.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Door de rechter opgelegde straffen moeten onverwijld en onbelemmerd worden uitgevoerd. Echter, de strafrechtsketen is verstopt, juist nu wij hebben afgesproken dat de criminaliteit fors moet worden teruggedrongen. Al enige tijd wordt dan ook gezocht naar alternatieve oplossingen voor het probleem van het tekort aan celcapaciteit. De fractie van de VVD wil onverkort vasthouden aan het streven om de criminaliteit fors terug te dringen. De samenleving moet veiliger worden en recidive moet worden teruggedrongen. Wij dienen ons te realiseren dat er nu eenmaal

onverbeterlijke criminelen zijn. Daar moet krachtig tegen worden opgetreden.

Mijn fractie is er in juli 2002 mee akkoord gegaan dat noodmaatregelen zoals individueel versneld ontslag en strafonderbreking, worden toegepast. Wij hebben tevens ingestemd met het zoeken naar alternatieven, zoals uitbreiding van het elektronisch toezicht en een verdere toename van taakstraffen. Er is gezorgd voor uitbreiding van de celcapaciteit – daarvoor zijn extra middelen beschikbaar gesteld – maar vastgesteld moet worden dat men het niet redt met het bouwen van cellen alléén. Ook andere maatregelen zijn nodig.

Mijn fractie is dan ook voorstander van het meerpersoonscelgebruik. Wij realiseren ons dat dit voor Nederlandse begrippen een vergaande maatregel is. Om die reden vinden wij dan ook dat op een zorgvuldige manier met deze maatregel moet worden omgegaan, maar dit is wel wenselijk en noodzakelijk. Wij verbazen ons over de kritiek die op meerpersoonscelgebruik is geuit. In Nederland heeft de gemiddelde woning drie slaapkamers terwijl gezinnen vaak drie kinderen tellen. Het komt dan ook vaak voor dat twee kinderen in één kamer slapen. In mijn tijd werd er dan gesproken over een "scheepsbed"; dat heet nu een stapelbed.

De heer **De Wit** (SP): Is u het verschil bekend tussen een gezin met kinderen enerzijds en criminelen anderzijds?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Voorzitter. Vindt mevrouw Griffith het normaal dat volwassenen verplicht samen op één kamer slapen?

Mevrouw **Griffith** (VVD): Als het goed is, gaan kinderen met achttien jaar het huis uit maar als ze bij hun ouders blijven wonen, is dat geen probleem. Natuurlijk weet ik dat er een verschil is tussen kinderen en volwassenen en tussen een kamer in een woning en een cel. Echter, wij moeten niet vergeten dat wij het hebben over gedetineerden die wel degelijk iets hebben gedaan. Zó erg is het niet.

Voorzitter. De minister heeft aangegeven dat internationale verdragen zich niet verzetten tegen meerpersoonscelgebruik, mits het recht op een menselijke behandeling

in detentie en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden gerespecteerd. Dit betekent dat de gedetineerde minstens een eigen bed krijgt en dat het gebruik van de sanitaire voorziening in de cel niet onder het toezicht oog van de celgenoot hoeft te geschieden.

Daarop zal worden toegezien.

Voor mijn fractie zijn ook de kwaliteit van de detentie en de veiligheid en het welzijn van zowel het personeel als de gedetineerde van belang. Dat geldt ook voor de activiteiten en programma's, gericht op resocialisatie. Op dit moment is er al sprake van meermanscelgebruik. Geluiden over noemenswaardige beheersproblemen of een toename van geweld tussen gedetineerden en inrichtingswerkers of tussen gedetineerden onderling, hebben mijn fractie niet bereikt. Welke mogelijkheden zijn er voor een gedetineerde om in beroep te gaan tegen plaatsing in een meermanscel indien hij meent dat dit in strijd is met een humane detentiesituatie?

Wij betreuren het dat er op dit moment nog geen criteria kunnen worden gegeven voor de selectie in het kader van het meerpersoonscelgebruik. De minister noemt in zijn nota naar aanleiding van het verslag wel enkele punten, maar het is jammer dat bij deze discussie nog niet concreet kan worden aangegeven om welke criteria het gaat. Voorzitter. Veel vragen stelt mijn fractie niet over dit onderwerp omdat zij een groot voorstander is van het meerpersoonscelgebruik. Ik herhaal dat tegen de toenemende criminaliteit krachtig moet worden opgetreden. De door de rechter opgelegde straffen moeten onverwijld en onbelemmerd worden uitgevoerd. Iedere terugkeer, ook een vervroegde, in de samenleving moet gepaard gaan met bijzondere inspanningen, gericht op het voorkomen van herhaling. Mijn fractie hecht eraan dat onverkort wordt vastgehouden aan de aangekondigde intensiveringen om de samenleving veiliger te maken.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Mevrouw Griffith spreekt consequent over meerpersoons- of meermanscelgebruik. Laat zij de mogelijkheid open dat het er ook drie of vier zouden kunnen zijn? Of meent zij dat er eerst maar eens moet worden begonnen met twee personen?

Mevrouw **Griffith** (VVD): Mijn fractie is voorstander van het meerpersoonscelgebruik. Het mogen er dus meer zijn, maar ik ben het met u eens dat het goed is om met twee op één cel te beginnen. Overigens, in de sfeer van de vreemdelingenbewaring komt het wel voor dat er acht mensen in één cel zitten. Een gefaseerde invoering levert mijns inziens geen problemen op.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Meermanscellen zijn als fenomeen niet nieuw. We kennen ze in het regime van algehele gemeenschap. Wij spreken vandaag echter wel degelijk over iets nieuws; ik zie het als een verschuivende visie. Het betreft het mogelijk maken van meermanscellen in het beperkte regime. Wat mij betreft leidt dit tot verschralling van het detentiesysteem, en dat zouden wij niet moeten willen. Vanuit andere landen wordt in de richting van Nederland gewaarschuwd: bedenk goed waar je aan begint. Ik denk hierbij met name aan mensen die in inrichtingen werken. Opgedane ervaringen geven aan dat een hogere bezettingsgraad leidt tot overbevolking, meer spanningen onder gedetineerden en verschralling van het werk van de inrichtingswerkers. De minister stelt dat de in het buitenland genoteerde bezwaren allemaal te maken hebben met overbevolking. Dat mag zo zijn, maar zetten wij nu niet – met het mogelijk maken van twee op één cel – de deur open voor overbevolking in onze inrichtingen? In antwoord op door de fractie van de ChristenUnie gestelde vragen stelt de minister dat voortaan bij nieuwbouw zal worden uitgegaan van meermanscellen. De vraag rijst of dit over de gehele breedte zal gebeuren, of slechts beperkt. Voorkomen moet worden dat gekozen wordt voor het systeem van meermanscellen als norm voor de inrichting.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Maakt de heer De Wit nu serieus een vergelijking tussen een Nederlands systeem met twee mensen in één cel en de overbevolkte cellen en gevangnissen in andere landen, waar heel veel mensen in een klein hok zitten? Men kan toch niet serieus stellen dat het beoogde Nederlandse systeem leidt tot overbevolkte gevangnissen?

De heer **De Wit** (SP): Ik vraag mij af of wij hiermee niet de deur openzetten voor een ontwikkeling in de richting van overbevolking in onze eigen inrichtingen. Zal men vervolgens niet kiezen voor drie of meer personen op één cel? Op die manier zou overbevolking kunnen worden gecreëerd.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Er is ons inziens sprake van een kwalitatief verschil tussen het eventueel mogelijk maken van twee, wellicht drie mensen op één cel, en de overbevolking waarop ook door de minister is gedoeld en waarbij tientallen mensen in een relatief kleine ruimte worden gepropt. U heeft het over het openzetten van een deur, maar dat zijn beslist twee zeer verschillende situaties.

De heer **De Wit** (SP): Laat ik het anders zeggen: wij moeten niet in de richting van overbevolkte inrichtingen en ik zie dit als een eerste stap in die richting. Voorzitter. Mijn fractie is niet principieel tegen meer mensen op één cel, maar zij onderstreept dat reductie van het aantal uren buiten de cel niet aan de orde kan zijn. Wij vinden voorts dat de dagprogramma's moeten worden uitgebreid en dat er meer duidelijkheid moet komen over de positie van de inrichtingswerkers, de rol van de inrichtingsdirecteur en een eventuele selectiecommissie. De Raad voor de strafrechtstoepassing heeft in zijn advies duidelijk aangegeven dat de combinatie van twee op één cel en het verhogen van het aantal uren in de cel, een onzalig idee is. De minister stelt dat nog eens over de selectiecriteria moet worden nagedacht. Een en ander zal blijkbaar "al werkende weg" moeten blijken. Ik onderstreept de vragen die hierover al zijn gesteld. Immers, ook op dit moment vindt al selectie plaats. Hoe gebeurt dit? Welke criteria worden nu al aangelegd door directeuren die hierover beslissen? In het kader van de experimenten die nu aan de orde zijn, wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van gedetineerden. Dat is de basis voor het plaatsen van twee op één cel. Vandaag ontving ik een bericht van een advocaat, handelend over de gevangenis in Maastricht waar iemand niet wil meewerken. Die gedetineerde heeft vier dagen cel gekregen en hem is in het vooruit-

zicht gesteld dat bij verdere weigering een verlenging van de sanctiemaatregel plaatsvindt. Ik vraag mij af wat de bedoelde "vrijwilligheid" nu precies inhoudt. Zal er straks, als de wetswijziging van kracht is geworden, nog steeds over vrijwilligheid worden gesproken? Of valt deze factor dan helemaal weg?

Voorzitter. Mijn fractie maakt zich zorgen over de arbeidsomstandigheden voor het personeel. De vraag is of er fundamentele veranderingen aan de orde zijn en, zo ja, wat die veranderingen inhouden. Grote zorgen leven er over de veiligheid van het personeel wanneer in één cel meer mensen worden ondergebracht. De vraag rijst of er nu meer geld komt om meer mensen in te zetten. Of wordt er voor een andere oplossing gekozen, zoals de minister eerder heeft gesuggereerd? Resocialisatie en recidive zijn belangrijke aspecten. Men kan wel zeggen dat het systeem van twee man op één cel een oplossing vormt voor het probleem van het cellentekort, maar ook tegen die achtergrond rijst de vraag: waar leidt dit toe? Uiteindelijk is het beleid toch gericht op minder recidive en betere resocialisatie. Ik vraag de minister of het nu beoogde systeem in dit opzicht niet contraproductief zal werken. Het is mogelijk dat iemand opgescheept wordt met een celgenoot die helemaal niets in resocialisatie ziet.

De heer **Eerdmans** (LPF): Voorzitter. Mijn fractie is een groot voorstander van het meerpersoonscelgebruik. Zij complimenteert de minister met de snelheid waarmee hij met dit wetsvoorstel is gekomen. Wij zien het cellentekort als een zeer groot probleem en zijn beslist niet gelukkig met het aantal criminelen dat vervroegd in vrijheid wordt gesteld. Ook kunnen wij niet instemmen met de strafonderbreking die vaak voorkomt. Blij zijn wij met het feit dat de Kamer bij de behandeling van de justitiebegroting een stokje heeft gestoken voor het dwaze plan om gevangenen al na de helft van de uit te zitten tijd naar huis te sturen. Dat leek althans de bedoeling van het ministerie te zijn; de minister en ik twisten hier nog over. Het zijn allemaal zaken, voorzitter, waardoor het rechtsgevoel bij de gemiddelde Nederlandse burger ernstig wordt aangetast. Wij vinden

dat dergelijke zaken niet mogen voorkomen. Welnu, het meerpersoonscelgebruik is een adequaat middel om deze bezwaren tegen te gaan. Wel is mijn fractie van oordeel dat er waarborgen moeten zijn voor de veiligheid van gedetineerden en bewaarders, hetgeen tact vergt bij het plaatsen van meer gedetineerden in één cel. Met andere woorden: geen psychopaten bij elkaar, minderjarigen niet bij volwassenen enz. In zijn memorie van toelichting geeft de minister aan dat hierover goed is nagedacht en dat er verschillende mogelijkheden zijn, waaronder het in acht nemen van contra-indicaties. Hoe dan ook, wij zijn niet bang voor ruzies of Zuid-Amerikaanse toestanden.

Voorzitter. Mijn fractie tekent voorts aan dat naar haar mening het gevangeniswezen niet te soft hoeft te zijn. Het leven in de cel hoeft geen plezierje te zijn. Er zit nu eenmaal een element van vergelding in onze strafoplegging. Veel aandacht wordt gegeven aan preventie, maar mensen vinden óók dat er gestraft moet worden. Daarmee wordt voldaan aan het rechtsgevoel dat mensen hebben. Wanhoop spreekt uit de ogen van slachtoffers wanneer je die ontmoet. Met andere woorden: wat minder privacy is helemaal niet zo erg.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de minister ongeveer 1.000 cellen geschikt acht voor meerpersoonscelgebruik. Wij vinden dat dit aantal wat schril afsteekt bij het totale aantal cellen in Nederland, ongeveer 14.000. Is met het aantal van 1.000 werkelijk de volledige capaciteit aangegeven?

Wat het maximum aantal mensen op één cel betreft vindt mijn fractie dat op termijn ook drie of vier gevangenen in één cel moeten kunnen worden ondergebracht. Ik herhaal dat het het cellentekort is dat dit noodzakelijk maakt. Heeft ook de minister dit in gedachten? Ik constateer dat hij niet spreekt over twee op één cel, maar over meerpersoonscelgebruik. Ik verwijs hierbij ook naar minister Remkes die tijdens de verkiezingscampagne pleitte voor vier op een cel. Hij vond dat wel zo gezellig; dat zei hij erbij. Daarmee is de sfeer tijdens de campagne getekend. Ik vraag mij af of het kabinet hier nu op terugkomt. Met het experiment in Tilburg is men nu ongeveer een maand op weg. Valt al iets te zeggen over opgedane

ervaringen? Ik heb de indruk dat zich problemen voordoen.

Ten slotte wens ik de minister succes toe bij de toepassing van datgene wat met dit wetsvoorstel wordt beoogd.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Voorzitter. Mijn fractie staat kritisch tegenover dit voorstel. Wij realiseren ons dat ook nu al, in regimes van algehele gemeenschap, meer gevangenen in één cel verblijven. Wat wij nu bespreken is dus niet volstrekt nieuw. Echter, wat wel nieuw is, is dat dit ook zal gelden voor de huizen van bewaring. Dat zijn de gevangenen waar men nu al een zeer groot gedeelte van de dag in de cel verblijft en waar er weinig mogelijkheden zijn om buiten de cel activiteiten te ontplooiën. Het probleem kan ontstaan dat het gewoon met die ander in de cel niet gaat, dat mensen zich ingrijpend in hun privacy aangetast voelen, dat irritaties ontstaan en dat er voor het personeel vervelende situaties optreden. Wij maken ons hierover extra zorgen omdat een en ander samengaat met een verdergaande versobering van regimes in gevangenen. Ik denk hierbij aan de dagprogramma's. Het lijkt moeilijk te accepteren dat gevangenen wellicht een zeer groot gedeelte van de dag gezamenlijk op één cel zitten, zonder mogelijkheden om zich even te onttrekken aan die andere persoon.

Thans wordt een proef gedaan in het huis van bewaring in Tilburg die tot een tamelijk positief oordeel leidt. Ik onderstreep dat die proef plaatsvindt op basis van vrijwilligheid. Dat is een volstrekt andere situatie dan die waarin mensen worden gedwongen. Mijn fractie kan zich voorstellen dat, wanneer er op basis van vrijwilligheid sprake is van gezamenlijke plaatsing, er geen ongunstige situaties ontstaan. Wanneer mensen echter al bij voorbaat zeggen dat dit voor hen volstrekt onacceptabel is, is het een andere zaak. Ik vraag de minister om te reageren op een evaluatie die heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de opvang van drugskoeriers in Kamp Zeist, zulks onder het regime van de tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers. Hieruit komt naar voren dat 37% van de mensen die met twee op één cel zitten, dit als onprettig of zeer onprettig ervaren. Hoewel 43% dit als prettig ervaart, is het toch een vrij

grote groep die dit als onprettig ervaart.

Verder maken wij ons zorgen over het feit dat in de huizen van bewaring een zeer grote variëteit aan gedetineerden zit. De vraag rijst wat er gebeurt wanneer mensen met volstrekt verschillende achtergronden en geschiedenissen, onzekerheden en frustraties, bij elkaar worden gezet. Juist in de huizen van bewaring is er voor gevangenen minder reden om door middel van goed gedrag de situatie leefbaar te houden, zodat er sneller problemen kunnen ontstaan. De minister geeft aan dat hij niet verwacht dat gedetineerden zich agressief zullen gaan gedragen om daarmee te ontsnappen aan de dwang om met twee op één cel te worden geplaatst, maar wij zijn er niet van overtuigd dat dit niet zal gebeuren. Ik vraag de minister om een nadere reactie hierop.

Voorzitter. Mijn fractie vraagt zich af of wij met dit wetsvoorstel niet op een hellend vlak terechtkomen. Met anderen vragen wij ons af of dit het is, óf dat wij straks naar drie of vier mensen op één cel gaan. Die ontwikkeling is voor ons absoluut niet acceptabel. Graag verkrijgen wij ook hierover helderheid van de minister.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Hoe staat u tegenover het feit dat uit onderzoek is gebleken dat drie mensen in één ruimte het soms gemakkelijker hebben dan twee?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Wij vinden het op dit moment niet acceptabel dat mensen gedwongen met drie of meer op één cel worden geplaatst. Als zoiets in bepaalde situaties op basis van vrijwilligheid gebeurt, kan ik mij er wel iets bij voorstellen maar er wordt begonnen met twee en het zou wat ons betreft een brug te ver zijn wanneer die slag nu al zou worden gemaakt. Die richting moeten wij nu nog niet op.

De heer **Eerdmans** (LPF): Maar bent u nu vóór of tegen gedwongen twee op één cel?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Daar ben ik tegen, zoals ik al heb gezegd.

Voorzitter. Mijn fractie heeft zich afgevraagd of het systeem van twee op één cel niet kan worden beperkt tot situaties waarin sprake is van piekbelasting, in plaats van de

situatie waarin dit als een structurele oplossing voor het cellentekort wordt gezien. De minister heeft in dit verband gezegd dat men in feite te maken heeft met een structurele piekbelasting. Hij ziet dit dus wel degelijk als een structurele oplossing. Welnu, daar hebben wij een probleem mee. Wij roepen de minister op om ook naar andere vormen van detentie en oplossingen te zoeken. Ik denk aan taakstraffen, open varianten van detentie, het verbeteren van in- en uitstroom enz. Wat ons betreft dienen de al veel besproken criteria een wettelijke basis te krijgen. Wij maken ons zorgen over het feit dat de minister er niet voor voelt om aanpassingen van criteria bij wetwijziging te laten plaatsvinden. Hij meent dat daarmee het systeem te inflexibel zou worden gemaakt bij schommelingen in de capaciteitsbehoefte. Dat vinden wij niet de juiste weg. Het mag niet zo zijn dat, zodra de behoefte groter wordt, dan maar de criteria worden gewijzigd zodat er gemakkelijk meer mensen in één cel kunnen worden geplaatst.

Op dit moment is de minimale celoppervlakte tien vierkante meter per persoon. Wij gaan echter naar een situatie waarin op die oppervlakte twee personen kunnen worden geplaatst. Moet de conclusie zijn dat die tien vierkante meter nu in feite te veel is? Gaan wij naar een heel andere gevangenisbouw toe? Voorzitter. De minister heeft toegezegd dat de Kamer de resultaten van een prijsvergelijkend onderzoek voorgelegd krijgt. Gebleken zou zijn dat aanpassingen van bestaande voorzieningen, het geschikt maken voor meerpersoons-celgebruik, goedkoper is dan het aanpassen van niet-penitentiaire inrichtingen, waaronder opvangcentra voor asielzoekers. Wanneer kunnen wij die gegevens ontvangen? Ik deel de zorg van de heer De Wit die zich heeft afgevraagd of met dit wetsvoorstel wel de juiste weg wordt gekozen tegen de achtergrond van resocialisatie.

De heer **Jager** (CDA): Is het u bekend dat tijdelijke opvangcentra voor asielzoekers vaak zijn opgetrokken uit materialen die het bij wijze van spreken mogelijk maken dat men dwars door de muur loopt?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): U heeft gelijk wanneer u bedoelt dat lang

niet elk opvangcentrum hiervoor geschikt is. De vraag is niettemin of er niet in een enkel geval wel op deze manier een oplossing kan worden geboden, eventueel tijdelijk.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Dit voorstel is de zoveelste maatregel met betrekking tot het gevangeniswezen in korte tijd. Een constante daarbij is dat het nodige ad-hocbeleid wordt gevoerd. Het meest duidelijk komt dat tot uiting als het gaat om de capaciteitsvraag. Minister Hirsch Ballin begon ooit met een forse uitbreiding, in de richting van 12.000 cellen. Een grootscheeps verbouw- en nieuwbouwprogramma werd opgezet. Sinds die tijd zitten we met een voortdurende discussie op grond van de vraag: is het nu genoeg of niet? Er zijn periodes geweest met te veel cellen, met onmiddellijk als gevolg het sluiten van inrichtingen dan wel het herbestemmen ervan. Op dit moment hebben we te weinig cellen en is meerpersoonscelgebruik nodig om eruit te komen. Los van de discussie daarover: moeten we niet eens terugzien op het beleid van de afgelopen tien jaar? Is er niet sprake geweest van een zwabberbeleid? Hoeveel geld is er niet gemoeid geweest, wellicht weggegooid, met de voortdurende herbestemmingen van penitentiaire inrichtingen naar justitiële jeugdinstellingen, van gevangnissen naar huizen van bewaring, van vrouwen- naar mannenafdelingen, van sluitingen waar eigenlijk toch weer cellen nodig bleken te zijn, enz? Ik bedoel het niet kritisch tegenover deze minister, maar hebben wij niet te maken met een patroon waarin voortdurend is en wordt geprobeerd om te scherp aan de wind te varen? Omdat ik de indruk heb dat ook de financieringssystematiek hiermee te maken heeft – lege cellen lonen niet en dat feit bevordert onder omstandigheden te snelle afbraak of herbestemming – stel ik de vraag welk effect de financieringssystematiek ten aanzien van het meerpersoonscelgebruik eigenlijk op de inrichtingen heeft. Leidt deze systematiek er niet toe dat de inrichtingen een financiële stimulans krijgen om tot meerpersoonsgebruik over te gaan? Zo ja, is er dan niet het gevaar van oneigenlijke afwegingen? Voorzitter. Ik richt mij op het wetsvoorstel zelf. Het meerpersoons-celgebruik is niet nieuw, maar de

mogelijkheid van grootschalige toepassing is dat wel. Al eerder heb ik gezegd dat mijn fractie geen fanatiek voorstander van meer mensen in één cel is. Echter, principieel tegenstander is zij ook niet; anders hadden wij niet kunnen instemmen met de noodwet voor de bolletjesslikkers. Overigens heb ik toen tegen de voorganger van deze minister, de heer Korthals, gezegd: dat wij hierin meegaan, betekent niet automatisch dat wij ook met andere stappen op deze weg instemmen. Al met al willen wij het onderhavige voorstel wel accepteren, maar blij zijn we er niet mee. Wat ons betreft verdient individuele opsluiting wel degelijk de voorkeur. Wij zijn er derhalve niet aan toe om de kwaliteit van het meerpersoonscelgebruik zonder meer op één lijn te zetten met individueel celgebruik. Daarom vragen wij de minister: mocht de capaciteitsontwikkeling het toelaten, kan dan worden bevorderd dat niet nodeloos van de mogelijkheid van meerpersoonscelgebruik gebruik wordt gemaakt?

De heer **Eerdmans** (LPF): Als u weet dat men dit jaar zo'n 1500 cellen tekort komt, als u weet dat criminelen eerder naar huis worden gestuurd omdat er geen cellen zijn, bent u dan nog altijd principieel tegenstander van het meerpersoons-celgebruik?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Die vraag begrijp ik niet want ik heb juist het tegenovergestelde gezegd. Ik heb duidelijk aangegeven dat ik geen principieel tegenstander van meer mensen op één cel ben, maar razend enthousiast ben ik er niet over. Ook heb ik gezegd dat wij het onderhavige wetsvoorstel accepteren.

De heer **Eerdmans** (LPF): Maar u bent ook geen principieel vóórstander. U juicht het niet toe dat wij er met het meerpersoonscelgebruik voor kunnen zorgen dat criminelen niet op straat komen te staan.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): U probeert nu uw interruptie te redden, maar... Nogmaals, ik heb gezegd dat ik geen principieel tegenstander ben. Vervolgens behoef ik niet dezelfde graad van enthousiasme als u aan de dag te leggen om het wetsvoorstel te kunnen accepteren. Inderdaad vind ik het alternatief slechter, namelijk dat mensen worden heengezonden.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. De heer Rouvoet heeft het over een "zwabberbeleid", daarbij doelend op de prognoses en het anticiperen daarop. Eerst is er sprake van een overschot, vervolgens van een tekort. Ook hoor ik hem zeggen dat wij, als er weer voldoende cellen zijn, moeten ophouden met het plaatsen van meer mensen op één cel. Volgens mij is het probleem nu juist dat het op dit terrein zo moeilijk is om prognoses op te stellen. Is de heer Rouvoet niet óók bezig met een zwabberbeleid als hij de ene keer links wil gaan, en de andere keer rechts?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): "Links" en "rechts" zijn politieke begrippen, maar daarop zal mevrouw Griffith niet doelen. Voorzitter. Als ik akkoord ga met het onderhavige wetsvoorstel, wat ik doe, ga ik ook akkoord met de aanpassing van de capaciteit zodat ruimten geschikt worden voor het meerpersoonscelgebruik. Daarnaast blijf ik de voorkeur geven aan het opsluiten van één persoon in een cel. Welnu, ik vraag de minister om, als de capaciteitsontwikkeling het toestaat, te bevorderen dat nietodeloos gebruik wordt gemaakt van het instrument van het meerpersoonscelgebruik. Dat heeft niets met een zwabberbeleid te maken omdat wij niet pleiten voor herbestemming. De capaciteit blijft gewoon beschikbaar voor het geval er weer wel gebruik moet worden gemaakt van het regime van het meerpersoonscelgebruik. Voorzitter. De vraag of dit nieuwe instrument nu goed is of slecht, is lastig te beantwoorden. Aan de hand van trefwoorden als minder privacy, spanningen en veiligheid, kan men een bepaald betoog houden, maar daar staan weer andere bevindingen tegenover, in de zin van meer sociale interactie en afleiding. Een eenduidige conclusie kan niet worden getrokken. Verder ben ik het met de minister eens dat een vergelijking met negatieve ervaringen die in het buitenland zijn opgedaan, niet opgaat. Daar bestaat toch een heel ander beeld, namelijk dat van écht overvolle gevangenissen, zonder menswaardig regime. Wel lijkt het mij zonder meer van belang de ontwikkelingen met betrekking tot de veiligheid van gedetineerden en personeel goed in het oog te houden. Wil de minister dit

toezeggen? Hoe wil hij de Kamer hierover informeren? In dit kader is de samenhang met verdere ontwikkelingen in de richting van een eenvoudiger regime van groot belang. Ook hier geldt: het is niet bij voorbaat onbespreekbaar, maar je loopt wel het risico dat je gaat stapelen en dat op den duur een belangrijke doelstelling van de detentie, de resocialisatie, onder druk komt te staan. Wij hebben bij de behandeling van de Penitentiaire beginselenwet herhaald dat resocialisatie een belangrijke doelstelling moet blijven. Natuurlijk is resocialisatie vooral kansrijk als ook de gedetineerden zelf gemotiveerd hieraan willen meewerken – de penitentiaire programma's zijn ook op dit principe gebaseerd – maar we weten ook dat de omstandigheden van invloed zijn op die motivatie. En zoals een goeie maat wellicht een grotere positieve invloed op je heeft als hij ook nog eens je cel deelt, geldt het omgekeerde voor een slechte maat. Voorzitter. Zorgen hebben we over de selectie van gedetineerden. Je hoeft maar even in een inrichting rond te kijken om te zien dat je sommigen het meerpersoonscelgebruik niet moet aandoen. Dit wordt door de minister erkend. Kijk je naar de beperkte omvang van de opzet die nu aan de orde is, dan kun je concluderen dat het wellicht wel meevalt, maar bij uitbreiding kan dit een probleem worden. Ik doel nu overigens niet per se op de agressievelingen, maar vooral op de sociaal kwetsbaren. Natuurlijk hebben ook zij het nodige uitgehaald – anders zaten ze er niet – maar er zijn mensen waarvan je je afvraagt of ze wel in een cel thuishoren. Onlangs was er op televisie iemand die verklaarde dat hij nu eindelijk de tijd had om te puzzelen. Het leek mij een labiele figuur en je moet er niet aan denken dat zijn celgenoot zijn puzzel door de cel gooit. Dat kan tot drama's leiden. Kortom, de criteria zijn van groot belang. Ik voel wel sympathie voor de amendementen van de heer Straub, zij het dat mijn fractie het volgende principe hanteert: ofwel je vindt dat criteria bij wet moeten worden geregeld, ofwel je laat een en ander over aan de minister en de uitvoering, maar dan moet je niet alles in een voorhangprocedure bij de Kamer langs laten komen. Ik wacht de reactie van de minister af.

Voorzitter. De maatschappelijke en politieke discussies over dit onderwerp zijn steeds gevoerd onder de noemer "twee op één cel", maar het wetsvoorstel laat de mogelijkheid van méér per cel open. Is dit bewust zo gedaan? Heeft de minister concrete voornemens om over te gaan tot uitbreiding zodat het om méér dan twee personen kan gaan? Mevrouw Vos geeft aan dat alleen op basis van vrijwilligheid bijvoorbeeld drie personen in een cel geplaatst zouden kunnen worden. Ik denk dat de vier Daltonbroers uit de Lucky Luke strips graag samen in één cel zouden zitten, maar toch zou je dat niet aanbevelen. Als men er vrijwillig voor kiest om samen in een cel te zitten, zou dat een reden kunnen zijn om dat juist niet te doen, zulks in verband met de veiligheid.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Meer detentiecapaciteit is nodig. Enerzijds is dat een treurig gegeven, als het gaat om de misdaad in Nederland. Anderzijds kan het als positief worden gezien dat er behoefte bestaat aan meer capaciteit, zulks als gevolg van intensivering van het veiligheidsbeleid. Daarnaast wijs ik erop dat uit een onderzoek van WODC en CBS is gebleken dat de rechter meer en langere gevangenisstraffen oplegt. Ook als gevolg daarvan groeit het aantal daadwerkelijke detentiejaren. Een van de instrumenten die in dit geheel een rol kunnen spelen, is het meerpersoonscelgebruik. Ook voor de fractie van de SGP geldt dat zij zich daar niet tegen keert. Het gaat ook niet om introductie, maar uitbreiding. Los van de huidige praktische betekenis van het wetsvoorstel – deze is, gelet op het aantal cellen, beperkt – rijst de vraag in hoeverre met dit wetsvoorstel het centrale uitgangspunt bij de inrichting van de Nederlandse detentie, namelijk enkelvoudige cellen, wordt verlaten. Hieraan gekoppeld is de vraag naar het al dan niet tijdelijke karakter van deze maatregel. Er wordt geen tijds-horizon vermeld en dus kan men concluderen dat dit is bedoeld als blijvende maatregel, maar hoe moet dan worden aangekeken tegen de koppeling met het capaciteitstekort? Aanvankelijk was er sprake van "twee op één cel". Thans gaat het over meerpersoonscelgebruik. De vragen die daarover al zijn gesteld, zal ik niet herhalen. Wel komt de

vraag op of de begrippen "cel" en "verblijfsruimte" identiek te achten zijn. Als gesproken wordt over meer mensen in een cel, rijst de vraag wanneer er nog over een cel kan worden gesproken. Wellicht heeft men het dan over een andere manier van opsluiten, in een verblijfsruimte. Voorzitter. Mijn fractie is niet tegen verruiming van het meerpersoonscelgebruik maar zij vindt het zeer belangrijk dat dit op zorgvuldige wijze plaatsvindt. Dat wil zeggen: verantwoord qua gebouwen en voorzieningen; verantwoord waar het gaat om de veiligheid van het personeel; fatsoenlijke selectie.

Verder vragen wij ons af in hoeverre wetswijziging noodzakelijk is. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming heeft erop gewezen dat ook in huizen van bewaring het regime van algehele gemeenschap kan worden toegepast. De minister meent dat dit niet zomaar kan omdat de populatie daarvoor niet geschikt is. Echter, als nu een op de persoon geënte selectie nodig is in verband met het meerpersoonscelgebruik, rijst de vraag in hoeverre niet binnen de huizen van bewaring gedeeltelijk, voor bepaalde afdelingen, het regime van algehele gemeenschap zou kunnen gelden. Tegen die achtergrond zou wetswijziging niet nodig zijn.

Voorzitter. Zijn duizend cellen genoeg? Uitbreiding van de sanctiecapaciteit wordt niet alleen gezocht in het toepassen van celstraffen. Ook gaat het om uitbreiding van het aantal penitentiaire programma's en een extra groei van het aantal opgelegde taakstraffen met 3000 per jaar en elektronische detentie in plaats van korte vrijheidsstraffen. Het aantal ten uitvoer te leggen taakstraffen kan volgens de regering groeien van 31.000 naar 34.000 per jaar, onder meer door het vaker toepassen van "kale" werkstraffen, zonder reclasseringsbegeleiding. De vraag is dan wel of niet een kritische grens wordt bereikt in verband met beschikbare werkplaatsen en controle op de nakoming van de werkstrafverplichting. Voorshands is het gevolg van het wetsvoorstel dat een nogal beperkt aantal cellen wordt benut voor dubbele plaatsing. Daarom zal de grens van extramurale sanctietoepassing bewaakt moeten worden.

Vervolgens, voorzitter, richt ik mij op de toetsing aan randvoorwaarden. Is een en ander verantwoord qua gebouwen en voorzieningen? De normen die in dit verband worden genoemd, geven ons het vertrouwen dat dit inderdaad op een verantwoorde manier kan plaatsvinden. Veel discussie en vooral ook bezwaren tegen het meerpersoonscelgebruik komen voort uit de vrees dat de normen van het internationale recht, in het bijzonder de artikelen 3 en 8 van het EVRM, zouden worden geschonden. Echter, uit jurisprudentie blijkt dat dit ver afstaat van de situaties die in Nederlandse gevangenissen aan de orde zijn. Een volgende randvoorwaarde is de veiligheid van het personeel. Wij vragen ons af of en, zo ja, in hoeverre de personele bezetting kan worden versterkt wanneer dit aan de hand van evaluaties en groeiende inzichten noodzakelijk wordt geacht. Het is een goede zaak dat er meer inzicht zal worden geboden in de selectiecriteria. Ook mijn fractie heeft sympathie voor de gedachte om deze criteria in een AMvB vast te leggen. De minister is van oordeel dat een ministeriële regeling beter past bij de systematiek van de wetgeving, maar aangezien het toch om een ingrijpende maatregel gaat, lijkt het mij – mede gelet op de visie van de Raad van State – gewenst om dit op een wat zwaardere manier te regelen.

Eén punt is mij niet duidelijk geworden. Onze fractie heeft de vraag gesteld of bij de selectie van gedetineerden voor meerpersoonscelgebruik de selectie- en adviescommissie en de executie-indicator een rol zullen spelen. Uit de nota naar aanleiding van het verslag komt naar voren dat beide instanties géén rol spelen bij de plaatsing op een meerpersoonscel. Het is de directeur van de inrichting die beslist, zo wordt ongemotiveerd gesteld. Dit roept de vraag op hoe de deskundigheid en de inzet van de directeur zich verhouden tot de bevoegd- en deskundigheden van de genoemde selectie-instanties.

Voorzitter. Mijn fractie vindt het een goede zaak dat tot een gefaseerde invoering wordt overgegaan. Dit kan, gelet op de genoemde randvoorwaarden, de zorgvuldigheid ten goede komen.

De vergadering wordt voor enkele minuten geschorst.

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik mag uit de gegeven reacties afleiden dat over het algemeen steun wordt gegeven aan de inschatting dat wij er op dit moment waarschijnlijk niet aan ontkomen om deze maatregel in te voeren. Echter, men kan hierover met verschillende gradaties van warmte en enthousiasme denken. De maatregel is het vorige jaar aangekondigd in de brief betreffende de modernisering van de sanctietoepassing, en moet worden gezien in het kader van een aantal maatregelen die genomen moeten worden om te komen tot verruiming van de capaciteit.

De heer Rouvoet vraagt zich af of dit niet iets zegt over de wijze waarop in de afgelopen jaren het beleid met betrekking tot de gevangenissen is gevoerd, een soort stop-and-gobeleid: de ene keer overschotten, de andere keer tekorten. Voorzitter. Zo is het niet helemaal. Op een gegeven moment, onder minister Hirsch Ballin, is een groot tekort geconstateerd. Vervolgens is een bouwprogramma in gang gezet dat onder minister Sorgdrager met kracht is voortgezet en uitgebreid. In 1998 ontstond de indruk dat men een overschot aan het bouwen was, maar dit bleek toch meer een probleem op het terrein van de prognoses te zijn dan een reëel overschot.

Inmiddels is een advies ingewonnen, opgesteld door Nyfer, waarin wordt aangegeven wat de reële capaciteit zou moeten zijn om te vermijden dat men de ene keer met een tekort te maken heeft en mensen moet heen zenden, en de andere keer met een overschot. In dit advies wordt gesteld dat er gerekend moet worden met een capaciteitsoverschot van 3%. Welnu, zover zijn wij nog lang niet en zullen wij de eerstkomende jaren ook niet komen. In september heb ik de Kamer de prognoses voor de komende periode voorgelegd. Met de nu te nemen maatregel worden de gerezen problemen niet opgelost en dus zijn wij ook met andere maatregelen doende.

Maatregelen worden getroffen in het kader van de middelen die in het Strategisch Akkoord beschikbaar zijn gesteld. Op deze manier wordt het ons mogelijk gemaakt om te komen tot een vermindering van het sanctieprobleem met 6.000 sanctieplaatsen. Dat betekent dus niet: 6.000 cellen. Het betreft 5.000 plaatsen

reductie en 1.000 plaatsen voor veelplegers. In verband met de middelen die nu onder het Hoofdlijnenakkoord beschikbaar zijn, zal wellicht moeten worden overwogen om verder uit te breiden, zulks gelet op prognoses die onlangs beschikbaar zijn gekomen. Bij de begrotingsbehandeling heb ik aangegeven dat dit een punt is ten aanzien waarvan in het begin van het volgende jaar besluitvorming kan plaatsvinden, tegen de achtergrond van de knelpunten in de gehele strafrechtelijke keten.

Wat de introductie van het meerpersoonscelgebruik betreft kan over het onderhavige wetsontwerp mét de heer Armstrong worden gezegd: het is een kleine stap maar het is ook een grote sprong. De wetswijziging voorziet inderdaad in een geringe verandering, maar voor het beleid is het een meer substantiële zaak. Overigens moet worden onderkend dat wij het systeem al langer hanteerden, namelijk in het raam van het algemene regime. Bovendien is dit verschijnsel ook geïntroduceerd in de noodwet voor de bolletjesslikers.

In reactie op de opmerking van de heer Straub over het gebruik van Kamp Zeist voor andere gevallen, kan ik zeggen dat er sprake is van gebruik als politiecel en voor de detentie van vrouwen, en daarvoor geldt een aantal verruimingen. Ik kom daarop later nog terug maar het is niet juist, te veronderstellen dat wij willekeurig zouden zeggen: de mensen uit gewone gevangenissen zetten wij over. Neen, het gaat om specifieke situaties. De capaciteit van Kamp Zeist wordt mede-ingezet ten behoeve van het oplossen van de problematiek in Amsterdam, het voorlopig vastzetten.

Voorzitter. Sinds enige tijd wordt op basis van vrijwilligheid ervaring opgedaan met de toepassing van de maatregel waarover wij nu spreken. De gedachte dat gedetineerden die een cel moeten delen, daarbij met elkaar rekening moeten houden zodat zij in die zin minder vrij zijn dan wanneer zij een eigen cel hebben, is juist maar ik zie niet dat daar iets mis mee zou zijn. Ook zie ik ten principale niet dat het plaatsen van meer personen op één cel zou moeten worden beschouwd als een mindere situatie dan die van één persoon op een cel. Het is niet juist om aan te nemen dat dit in het kader van de toewijzing zou worden gezien

als een vorm van straf, of dat het plaatsen van één persoon in een cel zou moeten worden gezien als een vorm van promotie, bijvoorbeeld omdat men zich netjes heeft gedragen. Bij dit wetsontwerp wordt er in beginsel van uitgegaan dat meer personen op een cel een normaal uitgangspunt is in het gevangeniswezen.

Tegelijkertijd blijkt uit het aantal cellen dat hiervoor beschikbaar is, dat het in praktische zin niet zó normaal zal zijn. Dit hangt mede samen met het feit dat de maatregel nu wordt geïntroduceerd om een en ander in te passen in bestaande gevangenissen. Derhalve is de vuistregel dat in een vleugel van 24 cellen wordt gestreefd naar 4 cellen voor het meerpersoonscelgebruik. Op deze manier kan dit in het gewone regime worden ingevoerd zonder dat gevangenissen ingrijpend moeten worden verbouwd voor de introductie van het meerpersoonscelgebruik. Dat is overigens niet alleen een kwestie van de cellen zelf; ook overige voorzieningen die in gevangenissen aanwezig zijn en die op een bepaalde capaciteit berekend zijn, zijn hierbij betrokken.

Verder moet worden bedacht dat de gevangenispopulatie beperkingen met zich brengt. Er zijn grote categorieën waarbij het noch uit veiligheidsoverwegingen voor het personeel, noch uit veiligheidsoverwegingen voor de gevangenen zelf, aanbeveling verdient om ze met z'n tweeën op een cel te zetten. Ook met dit gegeven heb ik rekening te houden. Bepaalde combinaties kunnen maar beter uitgesloten worden. Dat neemt niet weg dat in beginsel – dit is ook een uitgangspunt voor de criteria – iedereen die in de gevangenis komt, voor het meerpersoonscelgebruik in aanmerking komt. De selectiecriteria zullen dan ook primair contra-indicaties zijn, dus: waarom doen we het niet? Immers, zodra dit zeer exact zou worden geregeld, zou met betrekking tot elke beslissing in het kader van het meerpersoonscelgebruik beklag kunnen worden gedaan. In dat geval zouden wij met bijzonder veel procedures worden geconfronteerd. Om die reden richt men zich primair op contra-indicaties. Zodra je het anders gaat regelen, weet men al heel snel hoe men zich moet gedragen om het meerpersoonscelgebruik te voorkomen.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. De minister geeft aan dat dit een normaal uitgangspunt wordt, maar het maakt nogal verschil of dit op basis van vrijwilligheid gebeurt of gedwongen. Wanneer een gedetineerde helemaal niet meer mag meepraten over het al dan niet instemmen met het meerpersoonscelgebruik, is dat mijns inziens een verzwaaring van datgene wat wij tot nu toe hadden.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Voorzitter. De minister spreekt in verband met de selectiecriteria over contra-indicaties. Hij wil dit blijkbaar niet op een wettelijke basis regelen omdat hij vreest dat men bij die werkwijze zou worden aangemoedigd om zijn beklag te doen. Ik vind dit een merkwaardige redenering. Mij lijkt het zowel voor de gevangenen als voor het personeel van belang dat die criteria helder en goed geregeld zijn. Dat zou toch het eerste uitgangspunt moeten zijn.

Minister **Donner**: Daar kom ik later nog op terug.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. De minister ziet het meerpersoonscelgebruik als gelijkwaardig aan het plaatsen van één persoon in een cel. Moet ik hieruit afleiden dat, wanneer er qua capaciteit wat meer lucht zou komen, het aan de directie van de desbetreffende instelling is om te bepalen of meerpersoons- of eenpersoonscellen leeg komen te staan? Zelf ben ik van oordeel dat mensen zoveel mogelijk individueel moeten worden opgesloten.

Minister **Donner**: Er is in die zin sprake van gelijkwaardigheid dat ik niet zeg: een gedetineerde heeft in beginsel recht op een eigen cel. Dat de directie vermoedelijk daar waar het mogelijk is uit een oogpunt van beheer en management, zal kiezen voor het benutten van eenmanscellen, kan ik mij wel voorstellen maar ook dan is het mogelijk dat sommigen er de voorkeur aan geven om met meer personen op een cel te zitten. Overigens, ik heb uit de krant vernomen – dit is dus niet via een interne lijn bevestigd – dat er in sommige inrichtingen zelfs wachtlijsten voor het meerpersoonscelgebruik zouden zijn.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Dat zou u achterdochtig moeten maken...

Mevrouw **Griffith** (VVD): En wat, minister, gaat u nu doen om die wachtlijsten weg te werken?

Minister **Donner**: Ik herhaal dat ik in dit kader niet enig recht invoer, noch een recht van twee op een cel, noch een recht op één op een cel. Uiteraard is het daarnaast aan het gevangenispersoneel zelf – daar zet men zich ook voor in, zo mag men van mij aannemen – om te streven naar een zo menselijk mogelijke behandeling van gedetineerden, zulks binnen de grenzen van het penitentiaire systeem. Derhalve zie ik het meerpersoonscelgebruik niet als een maatregel om het algemene gevangenisregime in Nederland te verscherpen of harder te maken. De aanleiding wordt gevormd door de capaciteitsproblemen zoals die zijn ontstaan. Vooral nog ga ik niet overwegen wat ik zou moeten doen wanneer er qua capaciteit meer ruimte zou ontstaan. Immers, ik voorzie dat die situatie zich de eerstkomende jaren niet zal voordoen. Verder onderstreep ik nog eens dat ook bij het plaatsen van meer personen op een cel het uitgangspunt blijft dat gevangenen menswaardig worden behandeld, zoals ieder mens het nodig heeft om door zijn medemens op menswaardige wijze te worden behandeld. Ik zie het plaatsen van meer personen op een cel niet als een aantasting van een menswaardige behandeling.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Ik ben het eens met het uitgangspunt dat een gedetineerde voor het meerpersoonscelgebruik geschikt is tenzij contra-indicaties iets anders aangeven. Echter, de vraag rijst of meerpersoonscelgebruik niet mede afhankelijk dient te zijn van ervaringen die nu worden opgedaan.

Minister **Donner**: Ik ga straks nader in op de criteria. Voorzitter. Ik heb al aangegeven waarom wij ons nu richten op duizend cellen. Wij vlechten een en ander in in het bestaande regime. Waar het de nieuwbouw betreft, zal er inderdaad worden gezocht naar flexibele vormen zodat gemakkelijker kan worden gekozen voor twee of voor één op een cel. Het gebruik van het woord "meermanscel" vindt

meer plaats om de term "celdeling" voorkomen. Echter, er wordt nu niet een nieuwe norm geïntroduceerd in de zin van: het mogen er niet meer dan twee zijn. Ik voeg hieraan toe dat het plaatsen van meer dan twee op een cel in de Nederlandse gevangenis zeer ingrijpende wijzigingen vergt, tenzij andere ruimten worden geïntroduceerd, zoals in Zeist is gebeurd. In de vrouwenafdeling zijn er zalen voor zes of acht personen, waar men gezamenlijke verblijft. Deze opzet heeft tot nu toe niet tot problemen geleid. Inderdaad is het mogelijk dat men bij drie op een cel eerder minder dan meer problemen ontmoet.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Mag de conclusie zijn dat dit wetsvoorstel is bedoeld om in de huizen van bewaring het plaatsen van twee personen op één cel mogelijk te maken, waarbij een en ander in de wet niet tot die twee wordt beperkt. U heeft op dit moment geen andere voornemens dan dit mogelijk te maken.

Minister **Donner**: Dat is vooral nog juist. Een wetswijziging zou niet nodig zijn maar ik zou zeker met de Kamer spreken wanneer dit zou worden uitgebreid. Over de vraag of die duizend cellen te veel of te weinig zijn, kan lang en breed worden gesproken. Er doet zich nu eenmaal een beperking voor als gevolg van de wijze waarop dit nu wordt ingevoerd. Voorzitter. Wat de selectiecriteria betreft herhaal ik dat het op dit moment om contra-indicaties gaat, zoals de mate van psychische gestoordheid, verslaaftheid, medische factoren, agressief gedrag of geweldsproblematiek, zedenproblematiek en beperkingen die aan betrokkenen zijn opgelegd. Deze zaken kunnen ertoe leiden dat iemand niet voor meerpersoonscelgebruik in aanmerking komt. De criteria worden thans ontwikkeld mede in het licht van opgedane ervaringen. Ervaringen die in Zeist zijn opgedaan, zijn niet volledig bruikbaar omdat het daar om een zeer speciale categorie gaat. De introductie van het meerpersoonscelgebruik op vrijwillige basis levert op den duur meer informatie op. Het is mijn bedoeling om de ministeriële regeling waarin een en ander wordt opgenomen, te publiceren in de Staatscourant maar ik ben, desge-

wenst, graag bereid de Kamer per brief mee te delen wat de criteria zijn.

Er wordt niet gekozen voor een AMvB omdat zaken als de onderhavige in het algemeen niet bij AMvB worden geregeld. Als voorbeeld noem ik de plaatsing in de EBI en verlofzaken; ook deze kwesties worden bij ministeriële regeling geregeld terwijl ze toch als zwaarder kunnen worden beschouwd dan het introduceren van het meerpersoonscelgebruik. Zou voor een AMvB worden gekozen, dan zou onmiddellijk de vraag rijzen: waarom deze criteria wel bij AMvB geregeld en andere niet? Voorts wijs ik erop dat wanneer zeer exact wordt vastgelegd wanneer er wel en wanneer er geen sprake kan zijn van meerpersoonscelgebruik, in de praktijk problemen kunnen ontstaan. Daarop duidde ik zojuist al toen ik over procedures sprak. Ik voeg hieraan nog toe dat wij ons voortdurend moeten realiseren dat het doorvoeren van deze maatregel vaak het alternatief is voor het vervroegd onderbreken van de straf, hetgeen toch onwenselijk is.

De heer **Straub** (PvdA): Kunt dit nader toelichten? Als wij met z'n allen afspreken dat verslaving en gewelddadigheid mensen ongeschikt maken voor meerpersoonscelgebruik, snap ik uw laatste zin niet.

Minister **Donner**: Ik onderstreep nog eens dat het om contra-indicaties gaat. Op die basis valt er gewoon op den duur beklag te doen, ofwel door het personeel, of wel door betrokkenen zelf. Echter, er komt geen exacte regeling. Het gaat mij meer om de redenen waarom mensen niet met z'n tweeën in een cel kunnen worden geplaatst. Het is onjuist om aan te nemen dat ik nu plotseling dwang zou willen toepassen voor mensen waarvoor deze opzet gevaarlijk zou kunnen zijn. Exacte regeling leidt tot precisie en procedures terwijl wij hier toch te maken hebben met een terrein waarop ten aanzien van grensgevallen beslissingen moeten worden genomen, met als alternatief het heenzenden van mensen. Het is tegen deze achtergrond dat ik geen regime wil dat de suggestie wekt, te werken als een spoorboekje. Het laatste dreigt te gebeuren wanneer men een en ander bij AMvB regelt.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Voorzitter. Ik zie niet in waarom

datgene wat in een ministeriële regeling wordt vastgelegd, namelijk contra-indicaties, niet in een AMvB kan worden ondergebracht. Ik maak mij zorgen over de zin die de minister in de nota naar aanleiding van het verslag bezigt: hij wil dit niet omdat het systeem dan te inflexibel zou worden in relatie met schommelingen in de capaciteitsbehoefte. Het lijkt mij toch onjuist om contra-indicaties aan te passen, te versoepelen, in verband met de capaciteitsbehoefte.

Minister Donner: Wat moet er gebeuren wanneer er in een inrichting meer ruimte beschikbaar komt? In die situatie zal men wellicht eerder zeggen dat mensen niet met z'n tweeën op een cel gaan dan in een situatie waarin de capaciteitsdruk zwaar is. Dat betekent niet dat ik onder invloed van de capaciteitsdruk álles ter discussie stel. Neen, daarom zijn er contra-indicaties. Dat in een ruimere situatie eventueel andere criteria gelden dan in andere situaties, ligt voor de hand. Ik voeg hieraan toe dat wij te maken hebben met een systeem dat nog in ontwikkeling is. Zou er nu worden gekozen voor een AMvB, dan zou daarin weer ruimte moeten worden gelaten voor verdere ontwikkelingen en nadere invulling van dit geheel. Immers, op dit moment kan er bij het opstellen van een AMvB nog geen gebruik worden gemaakt van opgedane ervaringen. Nadere detailleringen zouden weer in ministeriële regelingen moeten worden ondergebracht. Op die manier zou ik een heel gebouw van regels opzetten op een terrein waarop veel zwaardere kwestie nu al bij ministeriële regeling worden geregeld. Voor de coherentie in het geheel zou het minder logisch zijn om deze criteria in een AMvB op te nemen. Bij de contra-indicaties gaat het niet om absolute grenzen.

Mevrouw Vos (GroenLinks): Stel nu eens dat zich nieuwe capaciteitsproblemen voordoen en dat u nog meer cellen nodig heeft. Gaat u dan die contra-indicaties afzwakken zodat het meerpersoonscelgebruik kan worden geïntensiveerd? Dat is de zorg die mijn fractie kent.

De heer Jager (CDA): Voorzitter. De minister geeft aan dat algemeen geldend is dat gevangenen met z'n tweeën in één cel kunnen worden

geplaatst. Tegelijkertijd wil hij met het formuleren van criteria voorkomen dat men er recht op zou hebben, met z'n tweeën in één cel te zitten. Is deze conclusie juist?

Minister Donner: Nogmaals, ik ga met deze regeling geen rechten creëren en ik wil voorkomen dat er sprake is van een "strak" spoorboekje. De vrees dat onder de druk van een groeiend capaciteitstekort de criteria worden aangepast, kan in die zin worden verminderd dat er – of het nu bij ministeriële regeling wordt gedaan of op een andere manier – altijd overleg zal zijn met vertegenwoordigers van het gevangenis-personeel. Dit leidt ertoe dat er geen sprake kan zijn van: vandaag deze regeling en morgen een andere regeling. Overigens, het gaat niet alleen om de belangen van het personeel en van de gevangenen, maar om een complex van factoren en maatregelen waarbij het maatschappelijk belang vordert dat deze stap wordt gezet, mede vanwege capaciteitsproblemen. Ook bij ministeriële regeling zijn er waarborgen die ervoor zorgen dat de criteria niet te flexibel worden geïnterpreteerd, maar er zal ruimte moeten zijn om in concrete situaties besluiten te nemen binnen aanvaardbare grenzen.

De heer Straub is ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de vrijwillige regeling. Voorzitter. Die zijn bewust zodanig geformuleerd dat, wanneer de wet in werking treedt, het verder een kwestie is van regeling door de minister. Uiteraard zal de substantie van de afspraken in die regeling worden overgenomen, met inachtneming van evaluatieresultaten en opgedane ervaringen. Ik kan niet garanderen dat het desbetreffende convenant zonder meer in een ministeriële regeling wordt omgezet. Overigens, de specifieke situatie die is genoemd – er moet vijf man beschikbaar zijn wanneer 's nachts in een noodsituatie een cel moet worden geopend – geeft mijns inziens aan dat je een en ander niet tot in details moet willen regelen. In een noodsituatie moet er gewoon worden ingegrepen en moet de celdeur worden geopend. Tegen die achtergrond moeten insluipende rigiditeiten worden voorkomen.

De heer Straub (PvdA): Ik ben niet uit op rigiditeiten maar de regeling

zoals die er nu ligt, houdt op te bestaan. Duidelijk is gesteld dat er een evaluatie en een beleidskader moeten komen. U zou ons toch moeten toezeggen dat, ook al wordt de wet gewijzigd, men niet eerder verdergaat dan nadat de evaluatie en het beleidskader er zijn. Zolang die zaken er niet zijn, moet er mijns inziens worden gehandeld overeenkomstig de bestaande afspraken.

Mevrouw Griffith (VVD): Voorzitter. Ik verwijs naar de afspraken die de minister met het personeel heeft gemaakt, waaronder bijvoorbeeld het feit dat er vijf medewerkers beschikbaar moeten zijn wanneer 's nachts de celdeur moet worden geopend. Is mijn conclusie juist dat de minister meent dat dergelijke zaken niet zo precies moeten worden geformuleerd, terwijl wat dit betreft toch een onvoorwaardelijke toezegging is gedaan?

Minister Donner: De situatie verandert bij het in werking treden van deze wet. Immers, dan gebeurt een en ander niet meer op basis van vrijwilligheid. Ook ten aanzien van het personeel wijzigt het gevangenisregime zich. Nadere invulling vindt plaats door middel van ministeriële regeling. Op die manier wordt het beleidskader aangegeven. Dit ontwikkelt zich nu; dat beleidskader zal er begin volgend jaar zijn. Daarnaast zeg ik toe dat evaluatie plaatsvindt. Op die manier zal worden nagegaan welke ervaringen zijn opgedaan met het vrijwillige programma en met welke indicaties men te maken heeft. Ik heb niet gezegd dat er nu zonder meer van gemaakte afspraken zal worden afgestapt, maar met betrekking tot harde toezeggingen is wel gesteld dat ze gelden totdat de wet in werking treedt. Door het in werking treden van de wet houdt de regeling op basis van afspraken op; vervolgens gaat het om een publiekrechtelijke regeling.

De heer De Wit (SP): Voorzitter. Kan de minister aangeven wat op dit moment de vrijwilligheid inhoudt? Gaat het om de vrijwilligheid van de inrichting om hieraan mee te doen of om de vrijwilligheid van gedetineerden? Of is het allebei of geen van beide?

Minister Donner: Beide.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Wij blijven vasthouden aan de geformuleerde onvoorwaardelijke garanties. Dat zijn toezeggingen die het personeel zijn gedaan in het kader van zijn veiligheid. Is mijn conclusie juist dat datgene wat de minister nu zegt inhoudt dat die garanties vervallen bij het in werking treden van de wet? Of worden die garanties in de nieuwe regeling ondergebracht? Het zou heel raar zijn wanneer het personeel eerst op grond van bepaalde garanties met een en ander akkoord gaat en vervolgens de minister al die toezeggingen laat vallen nadat hij het wetsvoorstel door de Kamer heeft gehaald.

Minister **Donner**: De substantie van de bedoelde veiligheidsregeling wordt overgenomen in het beleidskader en de regelingen die van toepassing zullen zijn.

Voorzitter. De heer Eerdmans vraagt zich af in hoeverre zich tot nu toe problemen hebben voorgedaan bij de experimentele opzet. Moeilijkheden hebben zich tot nu toe nauwelijks voorgedaan. Voor zover er problemen rijzen, hebben ze vooral te maken met het maken van gezamenlijke huisregels binnen de cel, in de zin van: hoe laat gaat het licht uit en naar welk televisieprogramma wordt er gekeken? Het is een goede zaak dat men leert om afspraken te maken, wil men gezamenlijk in een cel verblijven. Overigens is het natuurlijk mogelijk om twee televisietoestellen te gebruiken, met koptelefoons, maar die toestellen krijgt men niet; men moet ze huren. Gedetineerden kunnen er voor kiezen om gezamenlijk met één televisietoestel te doen; dat is goedkoper.

Voorts is een vraag gesteld over een voorval in Maastricht. Voorzitter. Dit is een puur incidentele kwestie. Ik heb begrepen dat de bedoelde uitspraak inmiddels is teruggedraaid. Dit is inderdaad niet datgene wat ik mij bij "vrijwilligheid" voorstel. Het gaat ten slotte niet om het leger maar om het gevangeniswezen. Ook is gevraagd of er ook in de toekomst sprake zal zijn van vrijwilligheid. Neen, voorzitter; dat is duidelijk niet het geval. Met deze wetswijziging wordt het een regime waarop men zich in het gevangeniswezen moet voorbereiden, los van de vraag wanneer meerpersoonscel-

gebruik wel wordt toegepast en wanneer niet.

In verband met een programma van eisen voor het meerpersoonscelgebruik is verwezen naar het oppervlak van zeven vierkante meter. Het betreft hier een internationale norm die moet worden aangehouden wil er geen sprake zijn van marteling, zo heb ik begrepen. In Nederland geldt tien vierkante meter als norm voor eenpersoonscellen. In bijvoorbeeld Zeist komt het in de praktijk neer op vijftien vierkante meter. Voor ons geldt als uitgangspunt dat er geen sprake kan zijn van meerpersoonscelgebruik wanneer er geen afgescheiden sanitaire voorziening is. Dit stelt beperkingen aan het aantal cellen dat geschikt is voor meerpersoonscelgebruik.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): U verwijst naar de internationale norm van zeven vierkante meter. Wanneer u twee personen in één cel van tien vierkante meter plaatst, komen we op vijf vierkante meter per persoon, en dus onder die internationale norm uit.

Minister **Donner**: Die internationale norm houdt niet in dat iedereen ten minste zeven vierkante meter moet hebben. Het betreft een minimumnorm voor een cel waarin één persoon verblijft. Het is in dit verband niet juist om op te tellen. Voor meer personen zijn door het CPT geen internationale normen opgesteld. Dat is logisch omdat er in dit verband niet kan worden opgeteld. Je zou dan met kubieke meters moeten gaan rekenen. De bedden staan niet naast elkaar maar boven elkaar.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik lees hier het volgende: "Single occupancy for stays... in the order of seven square meters, two meters or more between walls, two and a half meters between wall and ceiling..." Ik maak hieruit op dat voor enkelvoudige bezetting deze afmetingen dienen te gelden.

Minister **Donner**: Maar dat komt precies overeen met datgene wat ik heb aangegeven. Nogmaals, wat de eenmanscel betreft zitten wij nu al op tien vierkante meter. Voor de cellen voor meerpersoonscelgebruik geldt een hoger aantal. U kunt dit niet zó lezen dat er voor elke persoon in een meermanscel zeven

vierkante meter beschikbaar moet zijn.

Voorzitter. Naar aanleiding van een vraag over Kamp Zeist kan ik zeggen dat het met betrekking tot de bedoelde extra capaciteit gaat om 150 plaatsen van de politie te Amsterdam en Utrecht – dat zijn dus plaatsen op basis van de Politiewet – en om een gevangeniswezenbestemming voor vrouwelijke gedetineerden en arrestanten. Dit is zo geregeld in het kader van de huidige wetgeving.

Het ombouwen van een eenmanscel tot een cel die voor meerpersoonscelgebruik geschikt is, kost ongeveer € 7500. Zou men overgaan tot nieuwbouw in de huidige, traditionele vorm, dan komen de investeringen op ongeveer € 210.000 per cel uit. Ingeval van bijbouwen bij bestaande inrichtingen gaat het nog altijd om ongeveer een ton per cel. Het kostenaspect is een belangrijke factor bij de te maken afweging. Ook is er hier een relatie met de vraag of niet oude asielzoekerscentra en oude gevangenissen kunnen worden benut. Er is juist voor deze opzet gekozen op grond van de vraag: hoe kunnen wij met de bestaande hoeveelheid personeel – eventueel met een geringe uitbreiding van het personeel – optimaal gebruikmaken van de bestaande capaciteit? Zou een oude inrichting die nu al onrendabel is, worden ingezet voor het meerpersoonscelgebruik, dan wordt een onrendabele situatie gehandhaafd terwijl de algemene inzet is: hoe kunnen de gemiddelde kosten van een detentieplaats worden verlaagd?

Ik voeg hieraan toe dat de brief over de modernisering van de sanctietoepassing het vorige jaar werd geschreven met inachtneming van de problematiek zoals die zich toen aandienende. Inmiddels is het gewoon noodzakelijk geworden om tot een meer fundamentele herziening te komen van onze uitgangspunten met betrekking tot het gevangeniswezen. Dit houdt onder meer in dat wat de cellen betreft wordt gekozen voor grotere differentiatie en variatie. Een voorstel dat het vorige jaar nog niet kon worden besproken omdat wij binnen het regime die differentiatie nog niet hadden, wordt nu wel met Rotterdam besproken; ik doel op het eventueel inzetten van een boot voor de opvang van mensen die gedurende kortere tijd worden gedetineerd en waarvoor met een

eenvoudiger regime kan worden volstaan. Tot dergelijke maatregelen word ik op het moment genooddaakt in het licht van de aanhoudende druk op het gevangeniswezen. Overigens, waar oude asielzoekerscentra geschikt zouden zijn om op dezelfde basis te worden gebruikt, wordt die mogelijkheid zeker niet uitgesloten, maar deze centra zijn in de regel niet gebouwd om als verblijfplaats voor gedetineerden te worden gebruikt. Daarom zijn ze hiervoor als regel niet dan uiterst onrendabel in te zetten. De heer Straub en andere hebben gevraagd naar de mogelijkheden voor elektronische detentie en andere alternatieve straffen. Voorzitter. In het kader van de modernisering van de sanctietoepassing is voorzien in een verschuiving van detentie naar elektronische detentie voor 200 plaatsen en het vaker toepassen van een taakstraf in combinatie met elektronische detentie, waarbij eveneens 200 plaatsen betrokken zijn. Bij dit begrip "plaats" moet worden gedacht aan méér personen. Gelet op de omloopsnelheid gaat het om vier tot vijfmaal zoveel personen. Er wordt steeds nagegaan wat de verdergaande mogelijkheden zijn, maar op elk van deze terreinen gelden weer bepaalde grenzen.

De heer **Straub** (PvdA): Ik heb gevraagd wat de grenzen zijn bij datgene wat wij ons kunnen veroorloven in het kader van elektronisch toezicht, penitentiaire programma's en taakstraffen. U geeft wel aan dat er grenzen zijn, maar niet duidelijk is waar ze liggen.

Minister **Donner**: Die grenzen hebben te maken met de situatie waarvan men uitgaat. Bij verschuivingen binnen de bestaande capaciteit wordt men met bepaalde grenzen geconfronteerd, bijvoorbeeld in verband met vragen als: hoeveel plaatsen heb ik voor taakstraffen, in hoeveel gevallen kan ik "kale" taakstraffen toepassen, moet ik voor mensen die een maand in de gevangenis zitten volle dagprogramma's hanteren of kan daarvoor op een andere manier worden gehandeld? Dergelijke vragen moeten worden beantwoord om na te gaan wat wel en niet acceptabel is. Een belangrijke grens is uiteraard dat er binnen het gevangeniswezen sprake moet zijn van een menswaardige behandeling

van gedetineerden. Echter, het zonder meer in alle gevallen hetzelfde doen, is niet meer aan de orde. Er zal meer selectief nagegaan moeten worden wat wel en niet verstandig en verantwoord is. Er zijn geen absolute, objectieve grenzen maar er gelden wel grenzen waar het gaat om beschikbare capaciteit, personeel en middelen. Ook zijn hierbij de soorten criminelen die worden "aangeboden" voor detentie, van belang. Het is niet mogelijk om zonder meer voor iedereen elektronische detentie toe te passen. Ik doel op dergelijke grenzen; een objectieve wetenschap is het niet.

Voorzitter. De heer Rouvoet heeft aandacht gevraagd voor het risico van cumulatie van verschillende maatregelen. Het is zeker niet juist, te concluderen dat wij nu aan alle kanten aan het wijzigen zijn maar wij voeren wel een aantal differentiaties door. Daarbij wordt erop toegezien dat er niet onverantwoord wordt gecumuleerd. Zo kan de duur gedurende welke iemand op cel wordt gehouden, relevant zijn voor het beantwoorden van de vraag: twee op een cel, of niet? Bovendien hangt dit samen met de contra-indicaties. Vooralsnog kan niet worden geconstateerd dat een en ander een positief of een negatief effect op de recidive heeft. Daarvoor is het gewoon te vroeg. Een hoofdcategorie waarmee wij te maken hebben, zijn de drugskoeriers die in Zeist zitten. Daarvan kunnen we nu niet zeggen dat er sprake is van een groot aantal recidivegevallen. De ervaringen zijn te beperkt om daarmee rekening te houden. De bedoeling is om in alle gevallen veel exacter te gaan monitoren waar de recidive zit, óók in relatie met andere programma's en subsidies die ik verstrek. Tegen die achtergrond zal het "recidiverendement" nauwkeuriger in de gaten worden gehouden.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Al was het maar omdat recidive wel degelijk een justitiebelang is...

Minister **Donner**: Het voorkomen van recidive wel, maar binnen de grenzen van de wetgeving die daarvoor geldt. Daarnaast geldt gewoon de algemene wetgeving die bepaalt dat de straf op zichzelf voldoende moet zijn. Voorzitter. Ik heb er al op gewezen dat er inderdaad een mogelijkheid is

om bij de beklagcommissie in beklag te gaan tegen de beslissing van de directeur van de inrichting. Gevraagd is of de begrippen "cel" en "verblijfsruimte" identiek zijn. Dat is inderdaad het geval. Voorts is gevraagd waarom datgene wat nu wordt voorgesteld, niet binnen de bestaande wetgeving past. Zoals is gezegd is dit bij de bestaande wetgeving alleen mogelijk waar het regime van algehele gemeenschap wordt gevoerd. Dat is in gevangnissen wel het geval maar niet in huizen van bewaring. Daarom kan hiermee nu, op basis van vrijwilligheid, wel in gevangnissen worden gewerkt. Echter, de capaciteitsnood doet zich ook in huizen van bewaring voor. Een volgende vraag is of de selectiecommissie bij de plaatsing van invloed is. Voorzitter. Deze commissie heeft een rol bij de keuze van de soort inrichting waarin de straf ten uitvoer wordt geleid, maar niet waar het gaat om het regime dat vervolgens binnen de inrichting wordt aangehouden. Zou het laatste wel het geval zijn, dan zou dat haaks staan op het uitgangspunt dat het meerpersoonscelgebruik op zichzelf in de toekomst als iets normaal wordt beschouwd.

De heer **Jager** (CDA): Voorzitter. Slechts op één punt wil ik nog in tweede termijn ingaan. Voor het overige ben ik ingenomen met de beantwoording van de minister, waarvoor dank. In reactie op het amendement van de heer Straub heeft de minister gesteld, op dit moment op basis van contra-indicaties te willen gaan werken, vooral ook om te voorkomen dat men aan een bepaald "spoorboekje" vastzit. Ik vraag mij af of hieruit kan worden afgeleid dat de minister er, onder omstandigheden, in de toekomst wel voor zou voelen om hieraan een wettelijke basis te geven.

De heer **Straub** (PvdA): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor zijn antwoorden maar ik moet eerlijk zeggen dat ik daardoor niet rustiger ben geworden. Wat de criteria betreft ben ik niet overtuigd door de argumenten van de minister om het bij een ministeriële beschikking te laten. Ik verwijs hierbij naar het begin van de beantwoording waarbij de minister stelde dat het om een relatief eenvoudige wetswijziging

gaat maar dat de impact hiervan zeer aanzienlijk is, zeker waar het gaat om het toestaan van meerpersoonscelgebruik in een beperkt regime. Dit brengt het risico met zich dat mensen langdurig met elkaar in een cel verblijven. Ik denk niet dat ze in een EBI snel met z'n tweeën op een cel komen. Het feit dat de minister niet bereid is om een en ander neer te leggen in een goed door de Kamer toetsbare regeling, betreurt ik ten zeerste.

De minister is niet erg diep ingegaan op mijn opmerkingen over een program van eisen voor de cellen waarover wij nu spreken. Daarbij gaat het niet alleen om de vierkante meters en de luchtbehandeling. In zijn brief zegt de minister wel dat alle bedden 1.90 of 2.00 meter lang zijn, maar ik heb een cel gezien waarin slechts een bed van 1.80 meter kon worden geplaatst. Verder weet ik dat er in de meeste cellen maar één stoel kan worden geplaatst. Vinden wij het normaal dat de een op z'n bed moet liggen en de ander op een stoel moet gaan zitten? Ik denk dat op een relatief eenvoudige manier een program van eisen voor dergelijke cellen kan worden opgesteld.

Grote aarzelingen heb ik naar aanleiding van datgene wat de minister over de inwerkingtreding van de wet heeft gezegd. Als dat is gebeurd, gelden gemaakte afspraken niet meer. Juist de bedoelde overeenkomst bevat wat ons betreft een aantal waarborgen die van groot belang zijn voor personeel en gedetineerden, onder meer wat de veiligheid betreft. Dat een en ander wordt neergelegd in een beleidsplan beseffen wij volledig. Dat daar een evaluatie voor nodig is, realiseren wij ons óók, maar het gaat mij te ver om de minister als het ware carte blanche te geven in die zin dat wij op het moment van inwerkingtreding van het toeval afhankelijk zijn of gedane toezeggingen nog wel worden waargemaakt. Ik denk dat de medewerkers in de inrichtingen recht hebben op een helderder standpunt. De minister zou kunnen besluiten, de wetswijziging pas te laten ingaan nadat de evaluatie is afgerond en het beleidskader is vastgesteld. Mijn informatie betreffende Kamp Zeist geeft aan dat die cellen niet zijn gebruikt voor Amsterdam of politiearrestanten. Ik heb begrepen dat de laatste weken uit gevangenis-elders in het land reguliere

gevangenen zijn overgeplaatst. Ze komen uit Vught, Tilburg, Veenhuizen, de Achterhoek en de regio noord.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Mijn fractie kan zich vinden in de verrassende lijn van de minister, gericht op het "omgekeerde" uitgangspunt dat neerkomt op: meer op één cel, tenzij er contra-indicaties zijn. Wat mijn fractie betreft mag het wat spartaanser en wat soberder. Wij danken de minister voor diens toezegging dat de criteria betreffende de contra-indicaties, voorafgaande aan publicatie in de Staatscourant, per brief aan de Kamer worden voorgelegd.

Wat het amendement van de heer Straub betreft, sterken de voorbeelden die hij heeft gegeven mij in de opvatting dat wij dit alles als Kamer niet moeten willen weten. Gaat het om een bed van 1.80 of 1.90 meter, om het plaatsen van een of twee stoelen enz., dan geloof ik niet dat de Kamer zich daarmee moet bezighouden. Wij stemmen ermee in dat een en ander wordt ondergebracht in een ministeriële regeling.

De heer **Straub** (PvdA): Maar daar gaat het amendement niet over. Dat gaat niet over het program van eisen waarop u nu doelt. Daar heb ik het in het amendement niet over.

Mevrouw **Griffith** (VVD): U heeft enkele voorbeelden gegeven van zaken die in een AMvB zouden moeten worden opgenomen. Zo heb ik het althans begrepen.

De heer **Straub** (PvdA): Misschien heb ik mij niet duidelijk genoeg uitgedrukt. Het programma van eisen handelt over zaken als de beddenmaat, het aantal stoelen enz. Het amendement gaat over de invloed die de Kamer kan uitoefenen op de criteria op grond waarvan kan worden besloten dat mensen niet voor meerpersoonscelgebruik geschikt zijn.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Waar wij tot nu toe bij het beperkt regime één persoon op een cel hadden, gaan wij nu in de richting van een heel ander regime. Als het aan de minister ligt, is het voor degenen die voor meerpersoonscelgebruik in aanmerking komen, geen kwestie meer van kiezen. Op basis van selectie kan men zonder meer

met twee personen op één cel worden geplaatst. De minister bevestigt dat bij nieuwbouw een gedeelte van de capaciteit voor meerpersoonscelgebruik zal worden ingericht. Echter, mijn conclusie is dat de minister nog niet zo ver is dat hij bij nieuwbouw uitgaat van drie personen per cel. Ik vraag hem of die conclusie juist is.

De in dit verband te respecteren randvoorwaarden zijn voor mijn fractie van grote betekenis. Ik vind dat de minister daarop te weinig is ingegaan. De afgelopen jaren hebben wij gezien dat er juist ook op de dagprogramma's is bezuinigd. De mensen zitten meer en langer "achter de deur". De vraag rijst of, als gevolg van dit nieuwe regime, mensen nóg langer achter de deur moeten zitten. Zal er nog méér op de dagprogramma's moeten worden bezuinigd?

Voorzitter. Het personeel heeft de Kamer bij herhaling duidelijk gemaakt dat de veiligheid voorop dient te staan. Dat betekent dat er voldoende mensen moeten zijn om op te treden, of dat nu overdag moet gebeuren of 's nachts. Hoe gaat het nu met het personeel? Krijgt de Kamer daar een beter zicht op? Welke garanties kunnen worden gegeven dat de arbeidsomstandigheden aanmerkelijk zullen worden verbeterd vergeleken met datgene wat wij nu in de twee rapporten van de arbeidsinspectie hebben kunnen lezen?

De minister geeft aan dat er op grond van tot nu toe opgedane ervaringen weinig te zeggen valt over recidive en effecten voor de resocialisatie. Niettemin kan men van bepaalde veronderstellingen uitgaan. Als mensen langer achter de deur moeten zitten terwijl ze elkaar negatief beïnvloeden, kan dat van invloed zijn op de recidive en de mate van resocialisatie. Ik voeg hieraan toe dat op dit moment de aandacht van de reclassering vooral uitgaat naar de taakstraffen en de voorlichting en rapportages ten behoeve van rechter en OM. Er wordt relatief weinig aandacht gegeven aan de individuele hulp ten behoeve van mensen die worden opgesloten.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden maar moet constateren dat daardoor voor mijn fractie de zaak scherper is geworden.

Wij hebben grote moeite met dit voorstel. Waar deze discussie ooit begon bij de constatering dat mensen vanwege capaciteitstekorten moesten worden heengezonden, wordt het nu steeds duidelijker dat het meerpersoonscelgebruik voor de minister een volstrekt normale situatie is. Tenzij er contra-indicaties zijn, is dit voor de minister het uitgangspunt. Welnu, wat ons betreft gaat dit heel ver en de vraag is hoe het verder gaat. Komen er naast de duizend meermanscellen waarop nu wordt gemikt, straks veel méér? Gaan wij naar de situatie waarin een zeer groot gedeelte van de gevangenen met z'n tweeën of wellicht nog meer op één cel zit? Is dit het beeld dat de minister voor ogen heeft? De minister heeft aangegeven dat hij wil voorkomen dat iedereen zijn beklag doet. Ook daar heb ik moeite mee. Als er een beklagregeling is, moeten mensen daarvan gebruik kunnen maken. Ik vraag de minister om dit nader toe te lichten. Voorts hechten wij eraan dat er over de criteria inzake de contra-indicaties meer duidelijkheid komt. Ook wij hechten aan een wettelijke basis hiervoor. De minister heeft mij er niet van kunnen overtuigen dat hij, bij het optreden van mogelijke nieuwe capaciteitstekorten, niet zal morrelen aan die contra-indicaties. Verder hecht ook de fractie van GroenLinks aan concrete randvoorwaarden waar het gaat om voldoende personeel, voldoende ruimte voor dagprogramma's, arbeidsvoorwaarden en resocialisatie.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Mij is duidelijk geworden dat de minister het meerpersoonscelgebruik ziet als een nieuw uitgangspunt, althans een veralgemenisering van een al aanwezige mogelijkheid. Hiermee komt het meerpersoonscelgebruik in principe op gelijke voet te staan met individuele opsluiting. Hij beschouwt dit dus niet als een noodmaatregel die straks weer kan worden teruggedraaid, en ik kan hem daarin volgen. Hij heeft ook gesteld dat het, als de capaciteit het toelaat, voor de hand ligt dat eerst wordt gekeken naar de mogelijkheid van individuele opsluiting. Echter, ook dan wil hij niet uitsluiten dat op basis van vrijwilligheid of andere overwegingen wordt gekozen voor meerpersoonscelgebruik. Ook in die

tamelijk nuchtere redenering kan ik mij goed vinden. Waar het gaat om de vraag of het er ook meer dan twee mogen zijn, stelt de minister in feite: wij willen dit nu niet in de tekst van de wet uitsluiten. Vandaar het begrip "meerpersoonscelgebruik". Echter, het ligt niet voor de hand om daar nu meteen op in te zetten. Het gaat er nu in principe om dat in huizen van bewaring twee op één cel kunnen worden geplaatst. Ook in deze lijn kan ik mij vinden. Wat de criteria betreft heb ik sympathie voor de amendementen van de heer Straub, maar ik vind de redenering van de minister, gebaseerd op contra-indicaties, niet onredelijk. Hij pleit voor een ministeriële regeling die ter kennisneming aan de Kamer wordt voorgelegd. Als de Kamer aanleiding ziet om wat dit betreft aan de bel te trekken en een overleg met de minister verlangt, kan ik mij niet voorstellen dat hij dan zonder meer zijn eigen visie zou doorzetten. Daarom neig ik ertoe, de redenering van de minister te volgen en niet te kiezen voor een AMvB. De praktische problemen die dit met zich mee kan brengen, zie ik ook wel.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. In tweede termijn kan ik meedelen dat mijn fractie geheel kan instemmen met dit wetsvoorstel. Inderdaad is het in beleidsmatige zin tamelijk ingrijpend dat in het beperkte regime het meerpersoonscelgebruik gelijkwaardig wordt gezien aan één op een cel. Uit beheersoogpunt – ik denk aan de veiligheid van personeel en gedetineerden en aan eventuele complicaties – moeten wij nog zien hoe het in de praktijk gaat. Vervolgens kan worden nagegaan of beide vormen beleidsmatig werkelijk op één lijn moeten worden gesteld. De vraag blijft hoe hiermee moet worden omgegaan als er géén acuut capaciteitsprobleem is. Overigens, uit een oogpunt van straftoemeting onderschrijf ik de redenering dat beide vormen als gelijkwaardige modaliteiten moeten worden beschouwd. Met het oog op het voorkomen van allerlei beklagprocedures is het van belang dat wat dit betreft een helder uitgangspunt wordt gekozen, namelijk dat gedetineerden voor meerpersoonscelgebruik geschikt zijn tenzij er contra-indicaties zijn. Als deze lijn niet wordt gevolgd, kan ik mij

voorstellen dat er een enorm aantal beroepszaken ontstaat. Wordt het gegeven aanvaard dat gedetineerden voor meerpersoonscelgebruik geschikt zijn tenzij er contra-indicaties zijn, dan kan ik mij voorstellen dat de minister van oordeel is dat dit het belang relatieveert van de nadere uitwerking, al dan niet in een AMvB of een ministeriële regeling. De Raad van State was van oordeel dat het eigenlijk bij AMvB zou moeten, maar als men dit echt als wettelijk uitgangspunt aanvaardt, kan ik de minister volgen in zijn redenering dat een ministeriële regeling toereikend is en geef ik geen steun aan het amendement van de heer Straub. Ook ik acht het wenselijk dat de ministeriële regeling door middel van een brief aan de Kamer wordt toegelicht. Mocht daartoe aanleiding bestaan, dan kan over bepaalde punten nader met de minister worden gediscussieerd.

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer De Wit heeft een opmerking gemaakt over de relatie tussen het meerpersoonscelgebruik en de versobering van regimes. Welnu, ook bij meerpersoonscelgebruik zal gewoon aan de eisen met betrekking tot het dagprogramma en het aantal uren activiteit worden voldaan. In de voorbereidende fase van de invoering van het meerpersoonscelgebruik hebben de inrichtingen die hieraan deelnemen, hun activiteitenprogramma's niet of nauwelijks aangepast. Plaatsing op een meerpersoonscel leidt dus niet automatisch tot inkrimping van het aantal uren activiteit. Bovendien nemen de gedetineerden op verschillende tijdstippen deel aan de activiteiten, zodat de tijd die zij gezamenlijk in de cel doorbrengen, zo beperkt mogelijk is. In de brief over de modernisering van de sanctietoepassing en de nadere precisering heb ik aangegeven dat wij zullen moeten kijken naar eenvoudige detentiec capaciteit, vooral voor kortgestraften. De vraag rijst of voor deze categorie in alle gevallen hetzelfde programma moet gelden. Hier is een andere oriëntatie ten aanzien van het celgebruik aan de orde dan bij meerpersoonscelgebruik het geval is. Het is niet zo dat het één automatisch het andere met zich brengt; er kan inderdaad een kruising zijn. De heer Rouvoet heb ik al gezegd dat wij, waar er sprake is van

cumulatie, zullen moeten nagaan in hoeverre daarmee apart rekening moet worden gehouden.

Voorzitter. Misschien heb ik in eerste termijn niet voldoende benadrukt dat ook voor mij de veiligheid van personeel en gevangenen voorop staat. De conclusie moet niet zijn – dit zou uit de woorden van mevrouw Griffith kunnen worden opgemaakt – dat op het moment van in werking treden alle gemaakte afspraken van tafel zijn. Neen, ik herhaal dat de substantie daarvan zal overgaan naar de nieuwe regeling. Ik ga echter niet zo ver dat ik, zoals de heer Straub verlangt, met de invoering wacht totdat het beleidskader er is. De wettelijke basis wordt nu gegeven. Alleen, in plaats van voor een AMvB wordt voor een ministeriële regeling gekozen. Ik heb al gezegd dat, óók als voor een AMvB zou worden gekozen, er ministeriële regelingen nodig zouden zijn.

Inderdaad zal ik de criteria per brief aan de Kamer voorleggen. Dat zal ik evenzo doen met betrekking tot het program van eisen voor de cellen. Natuurlijk is dit geen nattevingerwerk waarna wordt bekeken hoe het werkt. Neen, de desbetreffende bepalingen zullen in de Regeling eisen verblijfsruimte worden opgenomen. Ook dat is een ministeriële regeling. Zo'n regeling is even algemeen verbindend als een AMvB.

Verder hoop ik dat het beleidskader gereed zal zijn op het moment dat deze wet in werking treedt. Ik ben gaarne bereid om de Kamer in te lichten over datgene wat in de praktijk de realiteit zal zijn. Ik hoop daarmee tegemoet te komen aan degenen die van oordeel zijn dat dit niet iets is dat voor de Kamer toetsbaar is. Het is niet mijn bedoeling om een en ander aan die toetsing te onttrekken. Nogmaals, ik ben van oordeel dat de vorm AMvB niet past bij de systematiek die wij nu kennen. Zeker in een fase waarin ervaringen worden opgedaan, lijkt het mij juist om een en ander in een AMvB onder te brengen. De vraag of het ooit zover zal komen, kan ik nu niet beantwoorden. Ik sluit het op dit moment niet uit. Dit moet worden gezien in het licht van opgedane ervaringen en in relatie met andere regelingen. Ik blijf volhouden dat beslissingen over verlof of plaatsing in een EBI voor de desbetreffende persoon minstens zo zwaar zo niet veel zwaarder zijn dan

de vraag of er sprake kan zijn van meerpersoonscelgebruik of niet.

De heer De Wit vraagt of er meer personeel komt. Voorzitter. In berekeningen en ook in de begroting is er inderdaad van uitgegaan dat er meer personeel zal komen in de situaties waarin meerpersoonscellen worden gebruikt. Dat gebeurt niet in dezelfde verhouding als wij nu personeel hebben, maar op een zodanige manier dat het binnen de afspraken over de veiligheid past. Voorts is aandacht gevraagd voor de problematiek van de arbeidstijdenwet. Voorzitter. Tijdens het AO dat daarover handelde, gaf ik al aan dat het de bedoeling is dat deze overtredingen per 1 januari 2004 worden beëindigd, dus waarschijnlijk al vóór de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Ik kan er mijn hand niet voor in het vuur steken dat er daarna nooit meer een overtreding zal plaatsvinden. Als men als gevolg van ziekte onder het personeel zou worden gedwongen om gedetineerden vrij te laten, zou dat wat mij betreft een te vergaande consequentie zijn.

Voorzitter. In het kader van de hervorming van de reclassering komt de vraag aan de orde wat wel en wat niet aanvaardbaar is. Zodra er indicaties zijn waaruit blijkt dat het meerpersoonscelgebruik een aparte problematiek oplevert met betrekking tot resocialisatie, vind ook ik dat dit aandacht verdient. Echter, op dit moment zijn die aanwijzingen er niet en is er geen reden om te zeggen: als wij hiertoe overgaan, zal dit automatisch op dit terrein gevolgen moeten hebben.

Mevrouw Vos vraagt zich af of in de toekomst het beeld voor een groot gedeelte zal worden bepaald door twee op een cel, eventueel zelfs méér op een cel. Voorzitter. Er zal in de toekomst flexibeler worden gebouwd zodat met verschillende situaties rekening kan worden gehouden, maar in alle eerlijkheid moet ik zeggen dat vooralsnog nieuwbouw niet aan de orde is, hoezeer mij dat ook spijt. Met andere woorden: voorlopig gaat het om 1.000 cellen op een totale capaciteit van 14.000, en dus kan niet worden gezegd dat het meerpersoonscelgebruik het beeld bepaalt.

Voorzitter. Als ik zeg dat voorkomen moet worden dat iedereen zijn beklag doet, geef ik daarmee niet aan dat ik wil voorkomen dat mensen terecht hun beklag doen.

Wel wijs ik erop dat wij bij herhaling in de Kamer spreken over het feit dat regelingen en procedures soms te uitnodigend zijn om van mogelijkheden gebruik te maken. Het is niet mijn bedoeling om ook maar iets af te doen aan wezenlijke belangen, maar ik wil ook niet via de criteria een situatie creëren waarbij elke beslissing weer onmiddellijk kan worden aangevochten.

De heer Van der Staaij kan ik zeggen dat ik vooral het oog heb gehad op de straftoemeting, maar ook in de sfeer van de praktijk en de kwaliteit kan worden gesproken over de vraag of men, als de mogelijkheid van meerpersoonscelgebruik er is, daarvan gebruik moet maken. Datgene wat de heer Straub over Kamp Zeist heeft gezegd, kan ik niet geheel uitsluiten omdat wij in de afgelopen maanden inderdaad een periode hebben gehad waarin er hoge pieken voorkwamen. Als gevolg daarvan zijn wellicht noodmaatregelen getroffen.

De heer **Straub** (PvdA): Bijzonder vind ik dat het hierbij niet de doelgroep betreft maar mensen die van reguliere gevangenis zijn overgeplaatst naar Zeist.

Minister **Donner**: In eerste termijn heb ik aangegeven dat het ging om gevallen van Amsterdam, politiecellen, vrouwelijke vreemdelingen en arrestanten. Mij worden nu nadere gegevens aangereikt: 150 op basis van de Politiewet; 120 op basis van de Vreemdelingenwet, in dit geval vrouwen; 162 arrestanten.

De **voorzitter**: Mijn conclusie is dat de beantwoording door de minister op dit moment voor de commissie voldoende is. Verder constateer ik dat, afgezien van het amendement-Straub, geen moties of amendementen zijn ingediend. Het komt mij voor dat het onderhavige wetsvoorstel voor de volgende week op de stemmingslijst kan worden geplaatst. Ik dank de woordvoerders en de minister en zijn staf voor hun inbreng.

Sluiting 21.46 uur.