

Holdijk

"een gedragscode". Dit lid zien wij qua karakter als een delegatiebepaling met wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Het vijfde lid is te danken aan het amendement op stuk nr. 43 van de Tweede Kamer. Inmiddels is op 1 maart jl. onder stuk 29449 een uitgebreide kabinetsreactie op de code verschenen.

De nadere memorie van antwoord is over het algemeen genomen helder over het rechtskarakter en de binding van de code. Naleving van de code is geen vrijblijvende aangelegenheid. Door middel van wettelijke verankering kan naleving worden afgedwongen, zegt de regering. Daarmee zijn echter niet alle vragen van tafel. De heer Tabaksblat heeft op een congres over corporate governance op de Erasmus Universiteit eind april gezegd: "De code voor goed ondernemingsbestuur mag niet in handen vallen van advocaten en rechters. Het gaat immers om principes, niet om wetsteksten." Die uitspraak kan ons er echter niet van weerhouden, te pogen maximaal duidelijkheid te krijgen over het rechtskarakter van de code. Bovendien behoeven wij ons, aangezien wij hier niet als advocaten en rechters optreden, niets gelegen te laten liggen aan die uitspraak.

Dat de commissie geen regelgeving of inhoudelijk algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen, is volgens mij in confesso. De regering zegt in de nadere memorie van antwoord dat het streven niet is gericht op gebondenheid in juridische zin aan materiële codebepalingen. De vraag is of het effect van de code toch niet dat van materiële wetgeving is. Overigens is ons het onderscheid tussen materiële en niet-materiële codebepalingen niet bijzonder helder. Wordt misschien gedoeld op het onderscheid tussen principes en "best practice"-bepalingen? Kan zowel van het ene als van het andere type worden afgeweken? Of is er eigenlijk geen onderscheid? Dat leiden wij althans af uit de brief van de minister van Justitie onder nr. 30. Is het dus ook denkbaar dat een vennootschap de gehele code, uitgezonderd voor zover deze regels van dwingend recht weergeeft, weliswaar met uitleg, naast zich neerlegt, aangenomen dat de algemene vergadering van aandeelhouders dit accepteert? Verplicht de code uiteindelijk tot niet méér dan

het innemen van een standpunt in het jaarverslag? De praktijk wijst uit dat het jaarverslag naast de eigenlijke jaarrekening een steeds belangrijker plaats in de publieke informatievoorziening van beursvennootschappen krijgt. De code strekt zich uitsluitend uit tot beursvennootschappen, maar door de verankering in artikel 391 heeft ze betrekking op alle naamloze en besloten vennootschappen.

De rechtsgeldigheid van besluiten die zijn genomen op basis van een ten onrechte niet of niet juist nagevolgde codebepaling, wordt daardoor niet aangetast. Het wordt anders wanneer de codebepalingen in statuten of reglementen worden opgenomen. Moet dit tot de conclusie leiden dat bestuur en raad van commissarissen er belang bij zouden kunnen hebben om zo weinig mogelijk codebepalingen in statuten of reglementen op te nemen? Een belanghebbende kan in het algemeen een correcte naleving van de code vorderen op grond van de redelijkheid en billijkheid van artikel 2:8 BW. Een vraag is of verzekering van de naleving van de verplichtingen uit de code aan de orde kan komen via het enquêterecht. Tijdens een debat over de code in De Rode Hoed op 15 december 2003 meende de voorzitter van de ondernemingskamer dat de code door de wettelijke verankering en de verwijzing naar de enquêtprocedure in de verantwoording van het werk van de commissie in rechte afdwingbare rechtsnormen bevat. Hij sprak van geprivatiseerde wetgeving. Ten slotte is het de vraag of, als de code niet wordt nageleefd ± een besluit wijkt af van de code en er wordt geen uitleg gegeven ± dan voor elke belanghebbende de jaarrekeningenprocedure ex artikel 999 Rechtsvordering openstaat. En vallen ook de werknemers onder de belang- of rechthebbenden, die de uitleg dat van bepaalde bepalingen van de code wordt afgeweken, al dan niet kunnen aanvaarden?

Ter afsluiting maak ik nog enkele opmerkingen over het vierde en vijfde lid van artikel 391. Er is van afgezien om een advies van de Raad van State te vragen. Over de AMvB zelf zal wel advies worden ingewonnen. Ik heb daar enkele vragen over. Gaat de AMvB normen bevatten die aan de code zijn ontleend, en worden de normen, al dan niet "vertaald", overgenomen of zal de AMvB eenvoudigweg verwijzen naar

de code? Een statische verwijzing heeft volgens de regering de voorkeur boven een dynamische verwijzing, bij welke laatste vorm tevens eventuele latere wijzigingen in de code worden meegenomen. Die dynamische vorm lijkt ons staatsrechtelijk moeilijk aanvaardbaar, want dat zou betekenen dat blindelings delegatie van wetgevende bevoegdheid aan private partijen zou plaatsvinden. Een aanwijzing van de code bij AMvB tout court zal impliceren dat in de Kamers discussie over afzonderlijke best-practicebepalingen van de code onmogelijk wordt, althans geen resultaat zal hebben. Welke weg denkt de regering te bewandelen? Ik zie met belangstelling uit naar de reactie van de minister.

De beraadslaging wordt geschorst.

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

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Tan** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Dit wetsvoorstel is de wettelijke verankering van de proef met meerpersoonsgebruik, zij het dat de proef op vrijwillige basis bedoeld was en vrijwilligheid in dit wetsvoorstel vervalt. Bij de memorie van antwoord van 7 mei 2004 zijn conceptrichtlijnen als bijlage aan ons verzonden over de infrastructurele voorzieningen en de selectie bij plaatsing van gedetineerden. Het verzoek van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer om een voorhangprocedure te hanteren, is destijds niet ingewilligd. Mijn eerste vraag aan de minister is dan ook waarom deze conceptregelingen niet aan de Tweede Kamer zijn verzonden. Mijn volgende vraag betreft de formulering van artikel 11a, lid 2, van de conceptrichtlijn. Daarin staat namelijk voor de contra-indicaties voor gemeenschappelijke onderbrenging de formulering dat ongeschiktheid kan samenhangen met... Kan de minister toelichten waarom is gekozen voor deze ongebruikelijke formulering en wat hiervan de juridische implicaties zijn?

Tan

In de memorie van antwoord wordt meerdere keren verwezen naar het evaluatieonderzoek van de proef en er wordt aangekondigd dat het rapport in juni zal verschijnen. Het ligt dus voor de hand om de behandeling van dit wetsvoorstel daarop af te stemmen, zou men verwachten. Tot onze niet geringe verbazing blijkt de minister daar toch iets anders over te denken. Naar aanleiding van het verzoek om het rapport door de vaste commissie voor Justitie van deze Kamer stuurt de minister een memo waarin onder andere staat dat de relevantie van het rapport voor dit wetsvoorstel beperkt is vanwege de vrijwilligheid, die bij de proef wel geldt en in het toekomstige regime niet. Bovendien zullen de resultaten volgens de minister niet afdoen aan de principiële keuze voor meerpersoons-celgebruik, maar alleen relevant zijn voor de invoering. Het laatste berust volgens ons op een fundamenteel en ernstig misverstand. Met onze collega's in de Tweede Kamer hebben wij geen principiële bezwaren, mits de toepassing humaan, zorgvuldig en veilig voor personeel en gedetineerden is. Dit "mits" is voor de PvdA-fractie een belangrijke toetssteen bij de vraag naar de uitvoerbaarheid van de wet, een van de hoofdelementen bij de behandeling van wetsvoorstellen door deze Kamer. Aantasting van die randvoorwaarden kunnen, wat ons betreft, de principiële keuze wel degelijk op de tocht zetten.

Het memo van de minister benadrukt voorts de noodzaak van wetsinvoering, omdat de vrijwilligheid afneemt en de druk op de capaciteit toeneemt. Waaraan wijt de minister de afnemende animo voor gedeeld celgebruik? En hoe staat het met de druk op de capaciteit? Is het waar dat DJI niet meer de norm van 13% voor mpc-geschikten hanteert, maar puur vanwege de kwantiteit is opgeschoven naar 20%? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de toepassing van de contra-indicaties en voor het regime in de cel? Een volgend argument in het memo is dat de toetsingscommissie slechts eenmaal bijeen is geweest. De inhoud en het aantal van de klachten komen later aan de orde, als het gaat over de meldlijn van ABVAKABO en het evaluatierapport van het WODC.

Ik kom nu eerst op die commissie van toezicht. De minister heeft op 24 juni geantwoord op een brief van

6 april, waarin de commissie bezwaar maakt tegen gedwongen samenplaatsing. De minister schetst in zijn brief de volgende procedure. Na beoordeling op contra-indicaties vindt samenplaatsing plaats. Als betrokkene bezwaar maakt, wordt binnen enkele dagen persoonlijke verblijfsruimte aangeboden. Binnen die termijn kan betrokkene op een afzonderingscel gezet worden. De berichten in de pers kloppen dus. Inmiddels is ook bekend dat deze brief grote bevreemding heeft gewekt bij de commissie. Dit is dus de officiële gang van zaken tijdens de proefperiode waarin de vrijwilligheid gold. Als dit de uitvoering in de praktijk is van overeengekomen randvoorwaarden, wat stellen die toen dan voor en wat stellen zij straks nog voor? Graag hoor ik hierop een reactie van de minister.

Ik kom nu op het vervolg van de perikelen rond het beschikbaar komen van het evaluatierapport. Op 29 juni blijkt het rapport wel beschikbaar te zijn, maar is de minister niet bereid om het te verzenden, omdat hij eerst een begeleidende brief wil opstellen. Tegelijkertijd deelt hij mondeling nogmaals mee dat het rapport niet zo relevant is voor de plenaire behandeling. Wij vragen ons af waarom hij dan zo moeilijk deed over het beschikbaar stellen. Tegelijkertijd ontstaat geharrewar over de termijn: de minister beroept zich op afspraken met onze commissie, die aan deze zijde onbekend zijn. Het standpunt van de PvdA-fractie was en is: tijdige beschikbaarheid van het rapport, een week van te voren, of anders uitstel van behandeling. De hele gang van zaken rond deze kwestie hebben wij als zeer contraproductief ervaren. Dat geldt zowel voor de inconsistente en elkaar tegensprekende redeneringen die volgens ons verdacht veel op gelegenheidsargumenten lijken, als voor het gechicaneer met de termijnen. Inhoudelijk is het van een niveau dat wij niet gewend zijn van deze minister. Deze gang van zaken is de minister met zijn doorgaans zorgvuldige en doorwrochte aanpak onwaardig. Na de gelukkig weer voorbij EK-gekete komt maar één kwalificatie op: het lijkt wel paniekvoetbal.

Wellicht houdt een en ander verband met de toenemende druk vanuit de samenleving. De krantenkoppen liegen er immers niet om.

Trouw doet op 7 juni melding van de praktijk met de isoleercel en de toenemende onrust in de instellingen, intimidatie, lage kritiektolerantie en slechte werksfeer. Ook het AD doet melding van dwang bij plaatsing en maakt gewag van de brief van de commissie in reactie op de opdracht van Justitie tot gedwongen plaatsing. Op 29 juni publiceert de Volkskrant de resultaten van de klachtenmeldlijn van ABVAKABO met een staattie waarin de 59 klachten naar inhoud zijn verdeeld. Op die dag zijn die resultaten ook gebundeld in een petitie tegen de bezuinigingen op het gevangeniswezen en aangeboden aan de Tweede Kamer.

In dezelfde periode ontvingen leden van deze Kamer een brief van een gedetineerdencommissie uit een penitentiaire instelling, waarin wordt gewaarschuwd tegen verontrustende ontwikkelingen binnen de inrichting die het risico op gewelddadige incidenten binnen de muren en op criminaliteit daarbuiten doen toenemen. Een gesprek naar aanleiding van deze brief met de directeur van de instelling bevestigt het beeld van toenemende onrust bij personeel en gedetineerden in die instelling. Alvorens verder in te gaan op de inhoudelijk aspecten heb ik een procedurele vraag aan de minister. Hoe zit het met de richtlijnen van Justitie aan management en personeel van de DJI-uitvoering? Door de problemen dit voorjaar met twee gevangenisdirecteuren blijkt de terughoudendheid om contact op te nemen, alleen maar te zijn toegenomen uit beduchtheid voor mogelijke complicaties. Kan de minister aangeven welke instructies het personeel heeft over communicatie met de media en met Kamerleden? Hoe kunnen zij gevrijwaard worden van represailles, als zij op een fatsoenlijke, open wijze gebruikmaken van hun recht op vrije meningsuiting?

De verschillende berichten en geruchten hebben bij de PvdA-fractie de verontrusting doen toenemen over invoering van deze wet, vooral vanwege de samenloop met een bezuinigingsoperatie die het gevangeniswezen in zijn voegen doet kraken. Al voor het verschijnen van het evaluatierapport waren problemen bekend vanwege de stapeling van maatregelen: twee op één cel, versobering van de dagprogram-

Tan

ma's, versoering van de arbeidsinzet en afnemende personele capaciteit. Het dagregime behelst straks een rooster van zeven maal negen uur, dus vijftien uur per dag samen achter de deur. Ook wordt sterk gesnoeid in de resocialisatie en hulpverlening, terwijl bekend is dat de populatie veel gevallen van verslaving, psychische en overige gezondheidsproblemen telt. Als klap op de vuurpijl worden dan ook nog beperkingen op de personeelscapaciteit toegepast, terwijl bekend is dat meerpersoonsdetentie extra werklast oplevert vanwege logistieke en veiligheidsaspecten. De toenemende roulaties van gedetineerden zorgen voor extra druk en onrust, met alle gevolgen van dien voor de veiligheidsrisico's in de instelling. Is het waar dat de werklast nu zo hoog is opgelopen dat het opnemen van verlof problematisch wordt en moet worden gecompenseerd met extra tijd achter de deur voor de gedetineerden? In hoeverre zorgt de aanpak bij de implementatie van de bezuinigingen voor nog meer onrust en onzekerheid, omdat er niet wordt gewerkt met een omlijnd reorganisatieplan met een duidelijk eindplaatje, maar met een openeindmodel, dat organisch heet te zijn?

Ten langens te ste is op 30 juni aan het eind van de middag het evaluatierapport beschikbaar gekomen. De bijgaande aanbiedingsbrief kan voor ons inhoudelijk de drukte van de vorige dag niet verklaren. Het rapport stelt dat er onvoldoende aanleiding is om af te zien van landelijke invoering, maar heeft wel bezwarende constatering ten aanzien van de arbeidsomstandigheden, de veiligheid van personeel en gedetineerden en de praktische tenuitvoerlegging. Aanbevolen wordt, terdege rekening te houden met een hele rij voorwaarden:

- de gevoelens van onrust in de instellingen vanwege de samenloop met de bezuinigingen;
- de toenemende problemen die 75% van de PIW'ers verwachten als de vrijwilligheid en de positieve prikkels verdwijnen;
- gebrek aan inspraak en betrokkenheid van het personeel, samenhangend met onvoldoende stimulerend leiderschap en haaks staande op de voorgenomen centralisatie van de P&O-functie; het laatste geldt ook voor de knelpunten in de werklast ten opzichte van de beschikbare

capaciteit in kwalitatief en kwantitatief opzicht in combinatie met niet adequate bijscholing;

- de verder toenemende werklast door noodzakelijke wisselroosters ten gevolge van de beperking van de dagprogramma's van 78 naar 63 uur per week;
- het onwerkbare contra-indicatiesysteem;
- het feit dat de gebouwelijke situatie in de cellen c.q. het aantal vierkante meters per persoon in strijd is met internationale en EU-normen.

Voorzitter. Het is een goede zaak dat er nu duidelijkheid is over verschillende essentiële zaken. Dat geldt ten eerste voor de klachten. De minister beroept zich op het feit dat de toetsingscommissie slechts één keer bijeen is gekomen. Vervolgens zijn er vragen gerezen over aard en inhoud van de 59 klachten die via de meldlijn van ABVAKABO zijn binnengekomen. Het rapport geeft duidelijkheid: 307 klachten van de zes instellingen die bij de proef betrokken waren, exclusief de PI Breda. Dat is geen geringe score. De vrijwilligheid impliceert volgens de minister, aldus het rapport, plaatsing op een mpc, tenzij hiertegen uitdrukkelijk bezwaar wordt gemaakt. "Het sturen van de vrijwilligheid komt in de praktijk regelmatig voor. Hiervan bestaan grofweg twee varianten: ofwel men houdt de routine aan dat nieuwkomers (zonder contra-indicatie) in een mpc worden geplaatst, ofwel er is op zijn minst sprake van drang, zo niet dwang." Wat de contra-indicaties betreft, is er op lokaal niveau onduidelijkheid over de observatieperiode die aan de plaatsing vooraf moet gaan. In de praktijk geldt volgens het rapport dat plaatsing over het algemeen geschiedt onder het motto "hoe sneller hoe beter". Bij de selectie worden contra-indicaties in de praktijk "ruim geïnterpreteerd", aldus het rapport.

In het AO van 1 juli 2004 gaf de minister aan dat gedetineerden uit elkaar worden gehaald als van contra-indicaties als wegingsfactor, en dus niet als uitsluitingsgrond, zou blijken. Interessant, als het bijvoorbeeld zou gaan over besmettelijke ziekten! Na een paar dagen in een meerpersoonscel met één toilet met een besmettelijke zieke lijkt de schade ruimschoots geschied. Moet dit voor humaan doorgaan? Een volgende passage uit het rapport meldt: "Ook de constatering dat de

besluitvorming (door de Eerste Kamer) over de wijziging van de Pbw vermoedelijk zou gaan plaatsvinden vóórdat het evaluatierapport beschikbaar zou komen, heeft binnen de Pl's bijgedragen aan de scepsis over de betekenis die het ministerie van Justitie aan het evaluatieonderzoek hecht." Het zal duidelijk zijn dat de PvdA-fractie zich hierdoor gesterkt voelt in de gevolgde gedragslijn.

Deze constatering en aanbevelingen uit het evaluatierapport roepen bij de PvdA-fractie grote twijfels op over de uitvoerbaarheid van deze wet. "Mocht men, ondanks deze bezwarende constatering, tot de voorgenomen landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik besluiten, dan dient ten behoeve van een verantwoorde invoering met de genoemde aandachtspunten terdege rekening gehouden te worden." Dat staat in het evaluatierapport. Als wij deze wet vandaag aannemen, is de minister voornemens op 1 september tot landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik over te gaan, gedwongen dus niet meer op basis van vrijwilligheid. Hoe gaat de minister in acht zomerweken die zeven levensgrote knelpunten oplossen? Tegen de achtergrond van de perikelen over het beschikbaar komen van de evaluatieresultaten wijzen wij ten slotte op de volgende passage uit het rapport. Niet alleen zijn overeengekomen afspraken die de veiligheid van het personeel moeten waarborgen geschonden. Daarnaast is het beeld opgeroepen dat de belangen om het experiment met meerpersoonscelgebruik koste wat kost te laten slagen zodanig zwaar wegen dat het ministerie van Justitie elke vorm van kritiek zou bagatelliseren.

Wij zullen uiteraard met extra belangstelling kennisnemen van de antwoorden van de minister, maar de fractie van de PvdA staat vooralsnog uiterst kritisch tegenover de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel, in combinatie met het ontoereikend voldoen aan de voorwaarden humaan, zorgvuldig en veilig.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Drie jaar geleden behandelden wij de Noodwet drugskoeriers, die nodig was om een forse afwijking van de Penitentiaire beginselenwet mogelijk te maken

De Wolff

voor een bepaalde groep van gedetineerden. Inmiddels lijkt de uitzondering de regel te zijn geworden en dreigen wij een wet aan te nemen die de Noodwet drugskoeriers als het ware voor het hele veld van vrijheidsstraffen realiseert. Niet voor niets geeft de minister in de beantwoording van de vragen van deze Kamer aan dat de Noodwet drugskoeriers niet verlengd zal hoeven te worden. Daarmee zet Nederland, dat altijd bekend stond om een humane tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen een grote stap in de volgens mijn fractie verkeerde richting. Standaardregels van de Raad van Europa en van de Verenigde Naties met betrekking tot privacy en minimumoppervlakten van cellen worden duidelijk overschreden.

Maar er is meer. Vrijheidsbenaming wordt in de visie van dit kabinet eigenlijk nog slechts benaderd in termen van repressie en beveiliging. Dagprogramma's worden beperkter en reclasseringsdiensten worden nog slechts aan gemotiveerde gedetineerden aangeboden. Dat detentieschade zoveel mogelijk beperkt moet worden ± een notie die altijd voorop heeft gestaan in de Penitentiaire beginselenwet ± klinkt niet meer door. Toch wenst mijn fractie vooral aan die notie vast te houden, niet alleen uit een oogpunt van humaniteit, maar ook uit een eigen belang van de maatschappij. Ik moet er niet aan denken hoe mensen terugkomen in de maatschappij als zij vrij langdurig en steeds langduriger worden gedetineerd in een te kleine ruimte, die zij delen met een celgenoot met wie ongetwijfeld spanningen ontstaan, zeker in een situatie waarin dagprogramma's worden teruggesnoeid en de toegang tot reclasseringsdiensten wordt beperkt.

Niettemin ben ik blij dat wij het evaluatierapport Kiezen voor delen hebben gekregen voordat dit debat plaatsvindt. Mijn fractie is geen voorstander van het meerpersoonscelgebruik, maar als het meerpersoonscelgebruik dan toch moet worden ingevoerd, dan hebben wij in ieder geval kunnen leren van de proef die beschreven wordt in dat rapport. Ik leg de kritiek over het omringen van de proef met mediageluiden en met klachten vanuit de PI-werkers even terzijde. Ik denk dat het rapport op zichzelf

voldoende handvatten biedt om te kijken hoe het meerpersoonscelgebruik met zo min mogelijk detentieschade en met een zo groot mogelijke veiligheid voor gedetineerden en personeel kan worden doorgevoerd. Ik vraag de minister om op vijf aandachtspunten uit het rapport in te gaan.

Het belangrijkste aandachtspunt voor mijn fractie is dat er zoveel mogelijk getracht moet worden om gedetineerden met positieve incentives te bewegen om hun cel te delen. Bovendien moeten gedetineerden zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld worden om te kiezen voor een bepaalde celgenoot. Ik denk dat dit heel belangrijk is voor het terugdringen van het risico op spanningen en onveiligheid.

Het tweede aandachtspunt is de vermindering van de werkdruk van de PIW'ers. Duidelijk is aangegeven dat door meerpersoonscelgebruik de werkdruk stijgt. Die werkdruk was toch al hoog en de klachten die daarover zijn gekomen, zijn wat mijn fractie betreft alleszins overtuigend. Ik vraag de minister dus hoe hij de werkdruk van de PIW'ers bij meerpersoonscelgebruik wil verminderen.

Het derde aandachtspunt is de werkbaarheid van de contra-indicaties voor samenplaatsing. Daar is een hoop geharrewar over. In de praktijk blijken die contra-indicaties voor de mensen die ermee moeten werken slecht werkbaar te zijn. Hoe wil de minister de werkbaarheid en de effectiviteit van de contra-indicaties vergroten?

Het vierde aandachtspunt is het werken volgens wisselroosters. Als mensen dan al samen in een cel geplaatst moeten worden, dan moet men ervoor zorgen dat zij ook af en toe enige tijd alleen in die cel kunnen doorbrengen. Men moet ze enige privacy gunnen en men moet ze de mogelijkheid bieden om even tot zichzelf te komen.

Het vijfde en laatste aandachtspunt is dat het meerpersoonscelgebruik zoveel mogelijk moet worden toegepast bij kortgestraften. Juist bij de langgestraften zullen de spanningen in de loop der tijd gemakkelijk toenemen.

Ondanks de fundamentele kritiek die wij op het huidige penitentiaire beleid hebben, zou ik het op prijs stellen als de minister op deze concrete aandachtspunten zal ingaan.

Voorzitter: Schuurman

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. De VVD-fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel laten weten dat zij positief staat tegenover de verruiming van de wettelijke mogelijkheden om in penitentiaire inrichtingen meer gedetineerden in één cel te plaatsen. De uitbreiding van de sanctiecapaciteit zal de doeltreffendheid van de strafrechttoepassing ten goede komen en dat is meer dan ooit van belang. Het meerpersoonscelgebruik wordt gefaseerd ingevoerd. De risico's en knelpunten kunnen dus goed in kaart worden gebracht. Dat getuigt naar het oordeel van de fractie van de VVD van een uitermate grote zorgvuldigheid. Bij de zeven penitentiaire inrichtingen die vooruitlopend op de invoering van deze wet in totaal al 450 cellen dubbel bezetten, hebben zich immers blijkens de evaluatie van het IVA geen noemenswaardige beheersproblemen of een toename van geweld en agressie voorgedaan.

Over dat onderzoek gesproken, de allereerste conclusie van de onderzoekers op pagina 83 luidt dat de evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscellen op grond van de onderzoeksresultaten wat betreft de arbeidsomstandigheden van het personeel alsmede wat betreft de veiligheid en het welbevinden van het personeel en de gedetineerden onvoldoende aanleiding geeft om af te zien van de voorgenomen landelijke invoering van meerpersoonscellen in regime van beperkte gemeenschap. Zuiniger kun je het als onderzoeker niet zeggen. Vindt de minister niet met de VVD-fractie dat deze formulering veel te zuinig is, gezien de resultaten van het onderzoek? Wij hebben het onderzoek overigens bepaald anders gelezen dan bijvoorbeeld de fractie van de PvdA.

De VVD-fractie wil zich op dit moment verder beperken tot enkele punten waarover zij in eerste aanleg bij de schriftelijke behandeling zowel verbaasd als verontrust was. Dat betreft de zogeheten contra-indicaties voor het plaatsen van twee of meer personen in één cel en een aantal factoren waarmee in dit verband rekening gehouden kan worden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer

Rosenthal

gaf de minister te kennen dat de contra-indicaties opgesteld zullen worden aan de hand van de bevindingen bij de evaluatie van de voorbereidende fase. Hij voegde daaraan toe reeds wel in algemene termen te kunnen aangeven welke factoren relevant zijn bij de plaatsing in een meerpersoonscel. Vervolgens noemde de minister een aantal contra-indicaties. Hij zei daarbij dat tevens rekening kan worden gehouden met etnische of culturele achtergrond, taalbarrières en rookgedrag van gedetineerden. Daarover hebben wij bij de schriftelijke voorbereiding vragen aan de minister gesteld. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij laten weten in het bijzonder verbaasd en verontrust te zijn over het criterium van etnische of culturele achtergrond. Het is toch niet de bedoeling dat wij de etnische of culturele achtergrond tot een bepalend criterium verklaren in ons penitentiaire beleid, terwijl wij in alle andere denkbare opzichten proberen de etnische en culturele segmentatie tegen te gaan. Daar waar de overheid op dat vlak het heft in handen heeft, moet zij zichzelf wel serieus nemen.

Wij zijn er dus verheugd over dat de minister in de memorie van antwoord expliciet aangeeft dat hij etnische of culturele achtergrond, trouwens ook taalbarrières en rookgedrag, niet als contra-indicaties wenst aan te merken. Wij vragen de minister toch om te verduidelijken hoe hij met de factor etnische of culturele achtergrond bij de plaatsing van meer gedetineerden in één cel wil omgaan. Zoals wij het lezen in de memorie van antwoord neemt hij als uitgangspunt dat gedetineerden die in cultureel of etnisch opzicht zeer verschillen niet in één cel geplaatst worden. De minister verklaart vervolgens het delen van één cel door gedetineerden met een zeer verschillende culturele of etnische achtergrond tot uitzondering op de regel.

De VVD-fractie heeft daarom de volgende vragen. Kan de minister specificeren wat hij bedoelt met een zeer verschillende culturele of etnische achtergrond? Gaat het hier om het verschil tussen bijvoorbeeld gedetineerden van autochtone en allochtone herkomst? Gaat het om het verschil tussen bijvoorbeeld gedetineerden van Marokkaanse en Turkse achtergrond? Wij kunnen niet

achterhalen wat de minister precies bedoelt. Er zit natuurlijk ook bij dit wetsvoorstel een principiële vraag onder. Zou de minister niet de regel en de uitzondering moeten omdraaien? Als wij het penitentiaire beleid zien als een cruciaal onderdeel van het totale justitiële beleid, dan dient de minister naar het oordeel van de VVD-fractie op dit vlak de culturele en etnische segmentatie niet als uitgangspunt te nemen. Dat zou hooguit uitzondering moeten zijn. Dient bij het plaatsen in één cel het delen van een cel door gedetineerden van verschillende culturele of etnische achtergrond niet juist de regel te zijn?

In het evaluatierapport van het IVA wordt geadviseerd de werkbaarheid van de huidige contra-indicaties te heroverwegen en de procedure van de toepassing ervan te herzien. De VVD-fractie wil weten wat de minister met dit advies wil doen, te meer omdat het onderscheid tussen de contra-indicaties en andere factoren die kunnen meespelen bij het al dan niet samen plaatsen van gedetineerden rijkelijk vaag blijft. Wij vragen de minister ook om verduidelijking van de positie van de directies van penitentiaire instellingen, van de PIW'ers, dus de werkers in de instellingen, en van de gedetineerden in meerpersoonscellen. Het gaat dan om de vraag wie nu bevoegd is. Wij willen daar toch meer duidelijkheid over hebben dan tot nog toe is verstrekt. De onduidelijkheid op dit punt in de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik blijkt heel slecht te werken.

De heer **Kox** (SP): U zegt over anderen dat ze vaag zijn. Het kan het vroege uur zijn, maar uw verhaal is ook een beetje vaag, zelfs een beetje euforisch. In het rapport staat dat er onvoldoende reden is om te zeggen dat het niet mag. Dat was mij ook opgevallen. U noemde dat ongeveer de zuinigste kwalificatie die een onderzoeker kan geven. Er staat ook duidelijk dat het komt omdat de regering cellen nodig heeft en geen geld heeft. U zegt dat het allemaal wat positiever geformuleerd kan worden en vervolgens wordt u een soort opvoeder van de gedetineerden. Als er toch twee in één cel zitten, kan de ene mooi wat voor de andere doen. De ene kan de andere van het roken af helpen. Voor gedetineerden van een verschillende afkomst kunnen mooie programma's

ontstaan. Uit dit rapport blijkt eigenlijk dat wij het niet moeten doen. Waarom dat idealisme bij de anders zo realistische Rosenthal?

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik meen heel realistisch met de zaak om te springen. Ons viel die zuinige formulering van de conclusie op nadat wij het rapport grondig hadden bestudeerd. Het gaat er niet om dat het glas halfvol of halfleeg is. Als je het rapport goed leest, dan blijkt dat 75% van de werkers in de penitentiaire instellingen die ervaring hebben opgedaan met meerpersoonscelgebruik daar positief tegenover staat. Dat staat op pagina 51. Ik houd er altijd van om naar de inhoud van de rapporten te kijken en mij niet te beperken tot de conclusies. U hebt het over de contra-indicaties en het euforische element. Het gaat om een zeer principieel vraagstuk. De minister heeft in de memorie van toelichting nadrukkelijk gesteld dat culturele of etnische achtergrond een contra-indicatie is voor plaatsing in één cel. Hoe kan dat als je culturele en etnische segmentatie tegelijkertijd wilt tegengaan?

De heer **Kox** (SP): Dat ben ik met u eens, maar volgens mij staat dat er niet. Het gaat erom dat er grote verschillen zijn. Je kunt een Nederlandse Marokkaan niet in één cel zetten met een racistische Nederlander. Je kunt een gedetineerde die verslaafd is aan het roken niet in één cel zetten met een gedetineerde die daar een gruwelijke hekel aan heeft. Dan vraag je toch om problemen? Dat is het hoofdprobleem voor gedetineerden en bewakers: de onveiligheid die ontstaat als je twee mensen in één cel zet die niet met elkaar kunnen accorderen. Dat zult u toch ook begrijpen?

De heer **Rosenthal** (VVD): Dat begrijp ik. Wij hebben het roken nu niet aangekaart omdat de minister op dat punt een duidelijke reactie heeft gegeven. De vraag over het roken kwam op vanuit het idee dat ouden van dagen vandaag de dag soms het tehuis moeten verlaten om een sigaretje of een sigaartje te roken. Bij de penitentiaire inrichtingen zouden wij echter een rookvrij regime aan de ene kant en een rookvol regime aan de andere kant introduceren.

Rosenthal

De heer **Kox** (SP): Dan moet u ons van de SP toch gewoon steunen als wij zeggen dat wij die oude mensen niet moeten koeioneren en dat wij ze op hun gemak moeten laten roken. Wij moeten gevangenen toch niet extra straffen? Dat is vragen om moeilijkheden. Als het goed is om al die gevangenen gezellig bij elkaar te zetten, dan was het allemaal in orde. Het is echter omdat wij te weinig cellen hebben. Dan is het toch niet vreemd als de minister daar op z'n minst rekening mee gaat houden?

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik dacht dat ik op het punt van het rookgedrag ongeveer op dezelfde lijn zat als u. Bij de culturele of etnische achtergrond gaat het om de vraag wat de minister bedoelt met zeer sterke verschillen in culturele of etnische achtergrond. Ik wacht op dat punt de beantwoording door de minister af.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik krijg af en toe de indruk dat uw fractie de gevangenis wil gebruiken als een verlengde inburgering. Dat lijkt mij toch wel een heel pikante invulling, gegeven ook de manier waarop wordt omgegaan met de capaciteit die wordt ingezet.

Ik reageer nog even op die 75% PIW'ers. Het rapport doet daar heel genuanceerde uitspraken over. Daarnaast wijst ook 75% van de PIW'ers op de grote problemen die zij verwachten, nu er geen sprake meer is van vrijwilligheid. Als er niet voldoende rekening wordt gehouden met de inspraak van gedetineerden en PIW'ers, verwachten zij grote problemen. Wat vindt u daarvan?

De heer **Rosenthal** (VVD): Wij hebben de minister nadrukkelijk gevraagd om de positie van de directie van de penitentiaire instellingen, de PIW'ers en de gedetineerden bij de plaatsing in meerpersoonscellen te verduidelijken. Wij hebben het woord "positie" gebruikt, maar in feite gaat het om de vraag wie bevoegd is tot plaatsing. Daar moet duidelijkheid over komen en die duidelijkheid is er op dit moment niet. Ik zeg nadrukkelijk bevoegd zijn tot plaatsing in de inrichting. Daarmee haal je het absurde of het bizarre van deze thematiek naar voren. Ik zeg niet voor niets dat het gaat om de directies van de penitentiaire instellingen, de PIW'ers en de

gedetineerden. Ook de gedetineerden worden voortdurend opgevoerd in dit samenspel van onderhandeling over plaatsing in meerpersoonscellen. Hebben gedetineerden ook een recht? Ik wil daar nu eindelijk eens duidelijkheid over hebben. Ik ken ook een aantal PIW'ers en ik denk dat voor hen ook maar één ding geldt, namelijk dat zij duidelijkheid krijgen over hoe het zal gaan. Het gevoel van onrust dat hen bekruipt, heeft veeleer te maken met het gebrek aan duidelijkheid dat op dit ogenblik bestaat.

Mevrouw **Tan** (PvdA): In het rapport staat dat PIW'ers het aan de ene kant als een last ervaren om te worden opgepadeld met medeverantwoordelijkheid in dat soort zaken, terwijl zij anderzijds onderstrepen hoe belangrijk het is dat het onderhandelingsmodel zijn werk doet. Daarmee kun je zowel aan de kant van de PIW'ers als aan de kant van de gedetineerden een situatie creëren die bevorderlijk is voor het hanteerbaar houden van de veiligheidsrisico's.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb het rapport op dit punt weer heel anders gelezen en geïnterpreteerd en ik word daarin bevestigd door andersoortig onderzoek dat in Nederland naar de penitentiaire instelling is gedaan. Ik wijs op een proefschrift van een aantal jaren geleden waarin een vergelijking is gemaakt tussen Nederland en een paar andere landen. Daaruit blijkt dat wij ons moeten afvragen of wij penitentiaire werkers moeten opzadelen met dingen waarmee zij niet opgepadeld zouden moeten worden. Ik denk dat de bevoegdheid voor de plaatsing van twee in één cel dient te liggen bij de directie van de penitentiaire instelling en bij niemand anders. Wie zij daarbij betrekken, is een kwestie van weging van de specifieke situatie in de penitentiaire instelling zelf. Overigens vind ik dat wij ons niet te veel in de haarvaten van de penitentiaire instellingen moeten begeven.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter. Aan het regime van beperkte gemeenschap is thans gekoppeld dat de verblijfsruimte van de gedetineerde voor hem persoonlijk bestemd is, artikel 21 Peniten-

tiaire beginselenwet. In een regime van beperkte gemeenschap kunnen derhalve thans niet meerdere gedetineerden in één cel worden ondergebracht. In een individueel regime is de verblijfsruimte van de gedetineerde uiteraard voor hem persoonlijk bestemd. Tegen deze achtergrond bezien, vormt dit wetsvoorstel een breuk met de bestaande toestand. In het licht van de historie is het echter een geringe aanpassing te noemen. Bij die historie zal ik wat uitgebreider stilstaan, in het bijzonder bij de individuele cel versus de gemeenschap.

Pas een halve eeuw geleden, in 1953, werd het celstelsel bij de executie van vrijheidsstraffen vervangen door het gemeenschapsstelsel. De eeuw daarvoor, sinds de wet van 28 juni 18851, was voetje voor voetje de stap gemaakt van het gemeenschapsstelsel naar het celstelsel. Voor 1850, toen lijf-, tucht-, deportatie- en doodstraffen de essentie van het penitentiaire recht uitmaakten, diende de gevangenis niet om te straffen, maar om tijdelijk te bewaren, in afwachting van de eigenlijke bestraffing. Die bestraffing vond in een gemeenschapsregime plaats. Er heersten daarin toestanden, waarvan zonder overdrijving werd getuigd dat de middeleeuwen het lichaam van de misdadiger, maar dat de nieuwere tijden zijn geest en gezondheid verminkten. In de praktijk betekende dit ongeselecteerd samenhokken van rijp en groen, oud en jong, waarbij soms zelfs de seksen niet waren gescheiden, zonder goed georganiseerde arbeid, dikwijls zonder enige bezigheid. De rasphuizen voor mannen en een spinhuis voor vrouwen in Amsterdam, bestemd om door arbeid de gevangenen te gewennen aan orde en regelmaat, vormden een pril begin van de moderne vrijheidsstraf, waarin naast leed en afschrikking, aan verbeteringspogingen een plaats werd gegund. Eerst in 1823 werd het Genootschap tot zedelijke verbetering der gevangenen opgericht dat zich inzette voor vervanging van de uiterst bedenkelijke gemeenschap door het cellulaire stelsel. Behalve voorkoming van verslechtering door onderlinge besmetting werd daarvan positief resultaat verwacht, omdat de eenzaamheid tot bezinning en zelfinkeer zou leiden. In de genoemde wet van 1851 werd voorgeschreven dat de rechter, als

Holdijk

hij maximaal één jaar gevangenisstraf oplegde, tevens kon bepalen dat deze cellulair ten uitvoer mocht worden gelegd, waarbij dan de straftijd met de helft moest worden ingekort. Kon dus eerst een verblijf in de cel niet meer dan een halfjaar bedragen, bij de wet van 1854 werd die duur op één jaar en bij de wet van 1871 op twee jaar gebracht. Eerst in 1886 kwam de radicale ommekeer: het cellulaire stelsel zou niet meer uitzondering maar regel zijn, althans voor alle straffen beneden vijf jaar en voor de zwaardere gedurende de eerste vijf jaar.

Dit stelsel werd dus verkozen voornamelijk op de negatieve grond dat aldus verslechtering werd voorkomen; immers zedenbederf, het leggen van contacten, het elkaar in vakgeheimen inwijden en ook de kans op chantage werden zoal niet geheel vermeden, dan toch zeer verkleind. Het was geen stelsel van eenzame opsluiting zoals het Pennsylvanian System dat kende. Het bedoelde slechts afzondering van de medegevangenen, echter niet van hen van wie invloed ten goede was te verwachten, zoals de directie van het gesticht, bedienaren van de godsdienst, arbeidsbazen, reclasseerders en familie. Echter, na ruim honderd jaar was de balans van het cellulaire systeem niet gunstig. De afstomping, de verzwakking naar lichaam en geest, het verslappende van het verzekerde bestaan, de ontwenning aan het gewone leven, de onmogelijkheid tot het verwerven van moderne vakbekwaamheid, het waren alle debetposten. Van dit stelsel is wel te zeggen dat gevangenen in de cel weinig last geven. De gevangenis heeft echter niet het maken van goede gevangenen na te streven, maar zo mogelijk wel van verbeterde burgers.

De cel was dus regel, gemeenschap uitzondering. Deze uitzondering betrof de delinquenten beneden veertien en boven zestig jaar en voorts hen, die wegens hun lichamelijke of geestelijke toestand voor het cellulaire systeem ongeschikt werden geacht. In de loop der jaren namen de uitzonderingen in aantal toe. Zo werd tijdens de Eerste Wereldoorlog in het gebrek aan plaatsruimte in de gestichten voorzien door delinquenten tegen de in- en uitvoerbepalingen, zeg maar de smokkelaars, in gemeenschap hun straf te doen ondergaan, de wet

van 22 februari 1917. In 1918 werd door de grote oorlogscriminaliteit het plaatsgebrek zo nijpend dat een nieuwe wet nodig bleek, ruimer dan de vorige, de wet van 22 november 1918, de zogenaamde "noodwet". Wie zou hierbij geen parallel trekken met onze huidige Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers? Als dit voorstel zou worden aangenomen, kan die wet trouwens worden ingetrokken. Artikel 1 van de wet van 1918 gaf aan de minister van Justitie de bevoegdheid om iedere gevangenisstraf in gemeenschap te doen ondergaan en wel in alle bijzondere strafgevangenis, huizen van bewaring ± anders slechts voor het ondergaan van hechtenis bestemd ± en andere door hem aan te wijzen plaatsen. Een van de afdelingen van de rijkswerkinrichting is toen tot openluchtgevangenis verklaard. Van de nood werd in zoverre een deugd gemaakt dat men hierin tevens een penitentiair experiment zag waarmee, na het teruglopen van de criminaliteit en het vrijkomen van de nodige gestichtruimte, na de oorlog werd doorgedaan.

Deze noodwet werd door artikel 7 van de wet van 25 juni 1929 ingetrokken. Het niet in werking treden van dit artikel heeft echter de noodwet van 1918 doen voortbestaan, waardoor dus de mogelijkheid bleef voor een praktische toepassing van gemeenschappelijke executie, zoals deze tenslotte in de Beginselenwet gevangeniswezen van 1951, die in 1953 in werking is getreden haar beslag heeft gekregen en in de Penitentiaire beginselenwet van 1998, waar wij het vandaag over hebben, is voortgezet. Deze wet bepaalt in artikel 19 dat tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een inrichting plaatsvindt in algehele dan wel in beperkte gemeenschap, tenzij plaatsing in een individueel regime noodzakelijk is.

Dit wetsvoorstel plaatst ons weliswaar niet voor de grote dilemma's van het verleden, maar de historie relativeert, meen ik, het denken in termen van óf de individuele cel, óf de gemeenschap, waarbij ik uiteraard niet voorbij wil gaan aan de huidige rechtswerkelijkheid, zoals die tot uitdrukking komt in het bestaan van het EVRM. Tot die rechtswerkelijkheid behoort overigens ook dat meerpersoonscelgebruik reeds geruime tijd voorkomt in een regime van

algehele gemeenschap. Het wetsvoorstel verbreekt de koppeling die door artikel 21 van de Penitentiaire beginselenwet wordt gelegd tussen het regime van beperkte gemeenschap en de eenpersoonscel. Ook thans, net als tijdens de Eerste Wereldoorlog, is sprake van een nijpend wordend tekort aan celruimte.

Uit het onderzoek Criminaliteit en rechtshandhaving dat op 12 november vorig jaar is gepubliceerd, blijkt onder andere dat het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen dat rechtbanken oplegden aan verdachten in de afgelopen drie jaar was gestegen van 27.500 naar ruim 33.000. En doordat bovendien de gemiddelde strafduur toenam, groeide het totaal aantal daadwerkelijke detentie jaren met 9.800 naar 13.200. De kloof tussen beschikbare en benodigde capaciteit zal alleen maar groeien als deze trend zich voortzet. Het wetsvoorstel moet 1000 extra plaatsen opleveren, vooral in de huizen van bewaring. Het is goed dat eerst in de praktijk ervaring is opgedaan met de beoogde vorm van meerpersoonscelgebruik.

Inmiddels zijn op de laatste dag van juni de resultaten van het evaluatieonderzoek naar de voorbereidende fase beschikbaar gekomen. De voorbereidende fase van de invoering van het meerpersoonscelgebruik was vastgelegd in een overeenkomst met de vakcentrales van het gevangenispersoneel. Deze overeenkomst bevat waarborgen en procedureafspraken die de veiligheid van personeel en gedetineerden moeten garanderen. Er is bovendien voorzien in een toetsingscommissie die oordeelt over het niet nakomen van afspraken of onveilige situaties. Volgens de minister hebben zich in de praktijk met betrekking tot de veiligheid en de beheersbaarheid geen grote problemen voorgedaan. Volgens berichten uit de inrichtingen zou dit anders zijn.

Reeds voor het verschijnen van het evaluatierapport Kiezen voor delen van eind juni had de minister al meegedeeld dat de resultaten van het onderzoek niet af zouden doen aan de principiële keuze voor meerpersoonscelgebruik als volwaardige vorm van tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. Hij is ons toch nog wel een toelichting verschuldigd op zijn stelling dat de onderzoeksresultaten primair

Holdijk

relevant zijn voor de wijze van landelijke invoering en dat ze beperkte relevantie hebben voor de voorgestelde wettelijke regeling. Het evaluatierapport zal toch wel relevant zijn wat betreft de al dan niet gewijzigde voortzetting van de maatregelen die in de voorbereidende fase golden. Dat lijkt tenminste aangewezen, aangezien de overstap van vrijwilligheid naar de situatie waarin vrijwilligheid geen voorwaarde meer is, extra risico's kan meebrengen. Geconstateerd is immers dat de bereidheid tot vrijwillige samenplaatsing afneemt.

Aansluitend bij de doelstelling dat het wetsvoorstel vooral effect moet opleveren bij de huizen van bewaring, merken wij tot slot nog op dat dit goed aansluit bij de aanbeveling van het evaluatierapport dat het zinvol is om te overwegen meer-persoonscelgebruik zoveel mogelijk te hanteren voor korte straffen, juist omdat in huizen van bewaring grote behoefte aan plaatsen bestaat en aldaar geen regime van algehele gemeenschap wordt gevoerd. Wij zien met belangstelling uit naar de reactie van de regering op de beschouwingen en vragen van onze fracties en andere fracties.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Twee in één bank gaat vrijwel probleemloos, zoals wij hier in de Senaat week na week aantonen, zelfs als er links- en rechtsliberalen naast elkaar worden gezet. Zij zijn er nu niet; ik denk dat zij in het dagprogramma zitten. Twee in één bed gaat ook prima, kan ik op basis van meer dan 25 jaar ervaring zeggen. Ik zie dat de minister daar wat anders over denkt. Het is een regime van beperkte gemeenschap. Soms mag je ook wel eens alleen slapen. Twee in één bank en twee in één bed is dus al mogelijk. Wat zou er dan mis zijn met twee in één cel? Niets, denk ik, mits het gebeurt op basis van vrijwilligheid of op basis van een goed doordacht beleid om de opsluiting van een gevangene zo veilig en effectief mogelijk te doen zijn voor de maatschappij, de bewakers en de gevangenen zelf. Precies daaraan mankeert het in dit voorstel. Dat vind ik niet alleen; dat zeggen ook veel mensen die in de gevangenis werken. Dat zeggen hun vakbonden en dat zeggen veel gedetineerden. Van de werkers en de

gehoord en gekregen. Van de gedetineerden ontvingen wij via hun gedetineerdencommissies al de nodige post. En vandaag kan ik de minister nog eens honderden petitities van gevangenen geven. Dat zal ik straks daadwerkelijk doen. De gevangenen waren die petitities graag zelf komen brengen, maar ze zitten helaas vast. Daarom doe ik dat maar voor hen. Alles onder het motto "U wilde ons toch veilig opbergen? Doe dat dan ook!".

Over die veiligheid maken de gevangenen zich immers grote zorgen. Niet ten onrechte, want de gevangenis is niet de veiligste plek in ons land. Dat heeft veel te maken met de mensen die er zitten en met de omstandigheden waaronder zij er zitten. Dát zij er zitten, is het resultaat van hun handelen en de reactie van de samenleving daarop. Daarover hoeven wij het nu niet te hebben. Er is besloten dat er redenen zijn om hen veilig op te bergen voor bepaalde tijd. Niet iedereen wordt op dezelfde manier opgeborgen. Daarover is goed nagedacht. Het Nederlandse gevangenisstelsel is beter dan de wijze van opbergen in veel andere landen. Dat is iets om te koesteren. Immers, opsluiten is en blijft een paardenmiddel, maar wij hebben in een aantal gevallen niks beters om ontspoord gedrag aan te pakken en de samenleving te beschermen. Als wij dus overgaan tot opsluiting, dient dat zo beschaafd mogelijk te gebeuren en op zo'n manier dat na afloop van de opsluiting de kans op recidive zo klein mogelijk en de kans op resocialisatie zo groot mogelijk is. Dan wordt immers de samenleving het beste beschermd. Wij worden steeds meer Europees als het gaat om het aantal gevallen en de lengte van de gevangenisstraffen die steeds hoger worden. Nu dreigen wij ook nu het goed doordachte systeem van opsluiting te doorkruisen omdat er geld te weinig is. Daarom wil het kabinet meer mensen in één cel, terwijl ondertussen de programma's voor gevangenen worden versoerd. Er wordt bezuinigd op personeel en reclassering. Niet het algemene belang, noch het belang van de opgesloten staat centraal, maar het belang van de schatkist. Dat doet mij denken aan het boek "De gevaarlijke kust" waarin te lezen valt hoe Engeland te veel gevangenen kreeg en daar te weinig geld voor over had. Dus besloot de Engelse

overheid, de boeven naar de andere kant van de wereld te sturen, naar een nieuw continent waar men erg moeilijk vanaf kon. Eén keer varen en de gevangenen waren opgeruimd. Dat stond netjes en kostte minder. Wij doen nu hetzelfde, alleen een stuk beschaafder. Maar meer mensen op één cel zetten zonder dat dit beter is voor die mensen, hun bewakers of de samenleving deugt ook niet.

Waarom zorgen wij niet voor meer cellen? Of nog beter: voor minder gevangenen? Niet door de daders te laten lopen, maar door hun daden te voorkomen door betere opvoeding, betere begeleiding en beter toezicht. Dat is natuurlijk het beste, maar dat is meer iets voor de langere termijn. Als het beleid echter niet daarop gericht wordt en blijft, hebben wij altijd daders te veel en cellen te weinig. Is de minister dat met mij eens?

Maar voorlopig is er een cellentekort. Ons voorstel is dan: zorg voor meer cellen. Dat kost geld, maar wij sluiten mensen nu eenmaal niet op om er rijk van te worden. Gelukkig is nog niemand in ons land serieus op de gedachte gekomen om ook van gevangenen een product met winstpotentie te maken. In de VS zijn ze al wel zover en wie daar gaat rondkijken, kan zien waartoe dat leidt. Dat willen wij dus niet. Per saldo hopen wij door opsluiting de maatschappij voor al dan niet volledig kwantificeerbare kosten te behoeden. In die zin is het bouwen van cellen en het zo goed en veilig mogelijk opbergen van gevangenen een verantwoorde investering. Ik neem aan dat de minister dat ook vindt.

Maar de minister denkt dat zijn oplossing ± meer mensen op één cel ± een goede oplossing is. Er is de afgelopen tijd mee geëxperimenteerd en de resultaten van dat experiment zijn volgens de minister geen reden om nu af te zien van het institutionaliseren van dat fenomeen. Hij heeft formeel gelijk. Het onderzoeksrapport meldt dat "de eerste fase van meerpersoonscelgebruik op grond van de onderzoeksresultaten wat betreft de arbeidsomstandigheden van het personeel alsmede wat betreft de veiligheid en het welbevinden van het personeel en de gedetineerden onvoldoende aanleiding geeft om af te zien van de voorgenoemde landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik in regime van beperkte gemeenschap".

Kox

De heer Rosenthal zei het al: zuiniger kan het niet geformuleerd worden. Ik zou graag de "making of" van deze conclusie willen zien. Hoe is die zin in dit rapport gekomen?

De heer **Rosenthal** (VVD): Op pagina 84 van het onderzoeksrapport staat: "Tussen gedetineerden op eenpersoons- en tweepersoonscellen bestaan geen significante verschillen met betrekking tot welbevinden, ervaren veiligheid en ervaren kwaliteit van de verblijfsomstandigheden. Uit de analyse blijkt dat de gevolgen van de invoering van meerpersoonscellen voor het welbevinden van de gedetineerde beperkt zijn. Niettemin is gebleken dat mpc-gedetineerden in beperkte mate meer symptomen van stress vertonen dan gedetineerden op een eenpersoonscel." Ik moet de heer Kox nageven dat dit een zuinige conclusie is.

De heer **Kox** (SP): Ik wil er nog op wijzen dat het experiment op basis van vrijwilligheid plaatsvond. De heer Rosenthal hoeft waarschijnlijk in zijn dagelijks leven niet op gevangenen te passen, maar het is niet het gemakkelijkste volk! Als er sprake is van "in beperkte mate meer stress", moeten bewaarders ook ogen in hun rug hebben. Ook iets meer stress kan leiden tot extra gevaar.

De heer **Rosenthal** (VVD): Als je het onderzoeksrapport goed leest, zie je dat de bijna paradoxale situatie zich voordoet dat bewaarders minder stress ondervinden van de situatie waarin mensen onder dwang in een eenpersoonscel worden geplaatst dan in de situatie waarin zij voortdurend moeten onderhandelen over de vraag of het wel of niet moet gebeuren.

De heer **Kox** (SP): Daar kan ik mij alles bij voorstellen. Zij moeten immers onderhandelen onder een onduidelijk regime.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Het valt mij op dat de heer Rosenthal erg selectief leest. Na de door hem geciteerde zin staat immers: "Mocht men ondanks die bezwarende constatering tot de voorgenomen landelijke invoering besluiten, dan dient ten behoeve van een verantwoorde invoering met de genoemde aandachtspunten terdege rekening te worden gehouden." Dat

moet de heer Rosenthal dan ook voorlezen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Op dit punt vind ik het rapport zwaar overtrokken. Uit de gepresenteerde onderzoeksresultaten zou ik heel andere conclusies trekken dan de onderzoekers. Daarom ook vroeg ik de minister of hij kan instemmen met de conclusies van de onderzoekers.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Mag ik hieruit begrijpen dat de VVD voorstander is van het overdoen van het onderzoek?

De heer **Rosenthal** (VVD): Absoluut niet, want de onderzoeksresultaten spreken voor zich.

De heer **Kox** (SP): Dat klopt. Eerst staat er die zuinige zin \pm er is onvoldoende aanleiding om af te zien enz. \pm maar vervolgens worden in het rapport 12 harde voorwaarden genoemd waaraan voldaan moet worden bij invoering:

- er moet iets gedaan worden aan gevoelens van onrust bij het personeel en gedetineerden;
- er zijn positieve prikkels nodig en de mogelijkheid tot keuze van een celgenoot;
- er moet inspraak en betrokkenheid van het personeel komen bij de samenplaatsing;
- er moet iets gedaan worden aan de verzwaarde werklast van het personeel;
- de functionaliteit en de flexibiliteit van de werkinstructies moeten worden bekeken;
- dat laatste geldt ook voor de verhouding tussen meerpersoonscellen en het totaal aantal cellen;
- bij selectie en matching moet meer aandacht worden gegeven aan de strafmaat en de aard van het delict;
- er zal gewerkt moeten worden volgens wisselroosters bij de dagprogramming;
- meerpersoonscelgebruik zal zoveel mogelijk beperkt moeten worden tot korte straffen vanwege de strijdigheid van het beschikbare aantal vierkante meters met internationale en Europese normen;
- het leidinggevend vermogen binnen de inrichtingen moet worden verbeterd;
- het meerpersoonscelgebruik moet systematisch gevolgd en geëvalueerd worden.

Hoe en wanneer denkt de minister

aan al deze voorwaarden tegemoet komen?

Ik vraag de minister verder wat hij vindt van de opmerking vanuit vakbondskringen dat er wel degelijk tientallen klachten zijn geweest van bewakend personeel in de zeven gevangenissen waar dit experiment heeft plaatsgevonden. Hij heeft laten weten dat hij niet zo erg onder de indruk is van het rapportje van ABVAKABO. Ik vraag hem ook hoe hij oordeelt over de bewering dat het aantal geuite klachten lager is dan het aantal bestaande klachten. Na de wijze waarop de voorzitter van de Bond van Gevangenisdirecteuren door het ministerie is behandeld, kan ik mij wel voorstellen dat mensen nog extra nadenken voordat zij een klacht bij de minister deponeren.

Voorzitter. Het voorliggende voorstel is wezenlijk anders dan het experiment. Als wij dit wetsvoorstel aannemen, is meer mensen op een cel immers geen kwestie van vrijwilligheid meer. Er is evenmin sprake van een doordachte keuze voor de best mogelijke opberging vanuit het belang van de gevangenen. Het is een kwestie van inschikken omdat wij willen bezuinigen. Ik vraag mij af of het mogelijk is om de resultaten van een experiment, gebaseerd op vrijwilligheid, te vertalen in een regeling, gebaseerd op dwang. Kan de minister mij dat nog eens uitleggen?

Als het experiment al geen goede basis is om dit voorstel aan te nemen, dan geldt dat nog meer voor de bezorgde geluiden die wij ontvangen van bewakers en hun vakbonden. Zij vrezen dat het onder deze condities opsluiten van meer mensen in een cel hun veiligheid en die van de gedetineerden bedreigt. Ik vind dat wij erg goede redenen moeten hebben om niet haar hen te luisteren. De bewakers staan immers voor ons in de frontlinie. Gevangenen vormen niet het beste volk om mee te verkeren. Voor ons, brave burgers, zitten zij opgesloten maar voor de bewakers is er een dagelijkse confrontatie die vol gevaar kan zijn. Als wij hen niet kunnen overtuigen van de juistheid van dit wetsvoorstel, mogen wij het niet promoveren tot wet!

Het feit dat de overkoepelende groepsondernemingsraad namens een twintigtal ondernemingsraden van penitentiaire inrichtingen protest heeft aangetekend tegen het voornemen van gedwongen

Kox

plaatsing van meer mensen op een cel is volgens ons ook een buitengewoon krachtig waarschuwings-signaal. Het signaal van de bewakers wordt door de vakbonden versterkt. Vorig jaar hebben zij nog een petitie overhandigd, ondertekend door het merendeel van het gevangenis-personeel. Een door de bonden aangespannen kort geding ging verloren, maar dat maakte de zorgen van de bonden er niet minder om. Hoe komt het toch dat de minister op dit punt zo slecht overweg kan met de vakbonden? Welk belang hebben zij erbij om hun kont zo tegen de krib te gooien?

Zoals gezegd, ook gedetineerden maken zich zorgen. Daarvan getuigen onder andere de 769 petitie's die bij mij zijn binnengekomen dankzij de inspanningen van de gedetineerden-commissies in diverse penitentiaire inrichtingen. Ik dank hen daarvoor. Handtekeningenacties organiseren in gevangenissen is toch net iets ingewikkelder dan in een woonwijk, waar ik zelf enige ervaring mee heb. Met hun petitie maken de gedetineerden duidelijk welke bezwaren zij hebben tegen dit wetsvoorstel. De lijst van handtekeningen is op zich al interessant omdat je op die manier een aardig beeld krijgt van de huidige gevangenispopulatie en de ontwikkelingen daarin. Nu bestaat er vandaag de dag een stoere stroming in de samenleving die vindt dat gevangenen hun recht verspeeld hebben om ons nog iets te vertellen. Die stroming helpt ook graag mee het beeld te scheppen dat je eigenlijk maar het beste in de bajes kunt zitten in dit land. Je hoeft je immers geen zorgen te maken over de dag van morgen, er wordt voor je natje en droogje gezorgd, je kunt nog aardig bijverdienen en je leeft in een cel die welhaast een paleisje lijkt. Om aan mensen in zulke omstandigheden te vragen niet te zeuren en gewoon een beetje in te schikken omdat zij al duur genoeg voor de samenleving zijn, is iets wat delen van onze bevolking aanspreekt. Het blijft echter kletspraat. Als het zo goed was in de gevangenis, zouden wij een cellentekort hebben omdat mensen na het uitzitten van hun straf er niet uit willen! Mij zijn echter geen verzoeken bekend in die richting.

De voorzieningen in onze gevangenissen zijn sober en daar is niets mis mee. Gevangenissen zijn geen CenterParcs en moeten dat vooral ook niet worden, willen we de

afschrikwekkende werking van de vrijheidsstraf overheid houden. Maar tussen soberheid en stommiteit zit een groot verschil. Als mensen bij elkaar op één cel worden geplaatst zonder dat er garanties zijn dat het geen gevaarlijke toestanden voor gedetineerden en personeel oplevert, moeten wij dat niet doen. Bij "veilig opbergen" horen wij niet alleen aan de samenleving, maar ook aan de gedetineerden te denken. Als wij dat niet doen, is er sprake van een strafverzwarende maatregel die ten minste moet leiden tot een strafverkortung. De minister zal ongetwijfeld het interview met de heer Blextoon hebben gelezen waarin dat werd opgemerkt.

De voorgestelde maatregel maakt een aantal gevangenen bang. Dat is begrijpelijk, omdat het klimaat in gevangenissen vaak al hard en rauw is en omdat ervaringen met meer mensen gedwongen op een cel in andere landen niet tot geruststelling leiden. De minister zegt dat hij de wantoestanden elders kent, maar dat die meer te maken hebben met overbevolking van gevangenissen dan met meermanscellen als zodanig. Ik vind dit een mager antwoord dat ik graag toegelicht zag.

De regering gebruikt als een van de argumenten om meer mensen op een cel te plaatsen dat daarmee vervroegde invrijheidsstelling kan worden tegengegaan. Over die vervroegde vrijlating is enige tijd geleden tumult ontstaan waarbij een beeld werd opgeroepen dat niet overeenkwam met de werkelijkheid. Het is niet zo dat allerlei boeven lang voordat hun straf erop zit losgelaten worden bij gebrek aan celruimte. In negen van de tien gevallen gaat het om maximaal een week vervroeging en dan nog alleen voor straffen onder de drie jaar, zo heb ik begrepen. Klopt dat? Zo ja, deugt dit argument dan wel?

Voorzitter. Mijn fractie wijst dit wetsontwerp af. Niet omdat wij op voorhand tegen meer mensen op een cel zijn; niet omdat wij vinden dat gedetineerden in de watten moeten worden gelegd; niet omdat wij de budgettaire problemen van de minister niet begrijpen. Wél omdat wij vinden dat plaatsing van meer mensen op een cel het gevolg moet zijn van doordacht beleid in het belang van samenleving, bewakers en gedetineerden. Wél omdat wij vinden dat een minister van Justitie niet onder financiële druk justitiële

normen mag overschrijden. Dit beleid is naar de mening van de fractie van de SP kortzichtig en penny wise, pound foolish.

Voorzitter: Timmerman-Buck

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Op 7 juni 2004 heeft de minister een brief geschreven aan de Tweede Kamer over het sluitstuk van het veiligheidsbeleid, de sanctietoepassing, waaronder de toemennende druk op de capaciteit, vooral de intramurale capaciteit. Ook wijst hij erop dat resocialisatieprogramma's bij vrijheidsstraffen en vervangende hechtenis van korte duur weinig zoden aan de dijk zetten. Bij veroordeelden met een langere strafduur kan een resocialisatetraject illusoir zijn, gelet op het gedrag en de persoonlijkheidskenmerken van de betrokkene. Daarop voortbordurend schrijft de minister: "Ter vermindering ook van onnodige druk op de strafrechtelijke keten dient te worden nagegaan of bepaalde groepen niet ten onrechte in de strafrechtelijke afdoening zijn beland. Ik denk aan psychiatrische patiënten en verstandelijk gehandicapten, aan illegale vreemdelingen die geen strafbaar feit hebben begaan en aan verslaafden, niet zijnde veelplegers. Ten aanzien van deze groepen ben ik van mening dat bij de poort van de keten hiertoe ± in overleg met mijn daarbij betrokken ambtgenoten ± organisatorische voorzieningen moeten worden getroffen ter voorkoming van oneigenlijke instroom, dan wel dat de door- en uitstroom van deze specifieke groepen bevorderd moet worden. Naast principiële bezwaren zijn ook de maatschappelijke kosten van oneigenlijk gebruik van het strafrecht zo groot dat het noodzakelijk is hier een ommekeer te bewerkstelligen. De aanpak van verloedering en overlast, waarmee ook voorkomen wordt dat zorgwekkende zorgmijders met justitie in aanraking komen, sluit hierbij goed aan".

De minister legt hier in de visie van onze fractie de vinger op de zere plek. Hoeveel gedetineerden zijn in huizen van bewaring en gevangenissen terecht gekomen, terwijl zij in feite in afkickcentra of psychiatrische klinieken thuishoren? Hoeveel gedetineerden zijn in gevangenissen terecht gekomen omdat niet tijdig is

Van de Beeten

ingegrepen, waardoor een verslaving of gedragsprobleem ertoe leidde dat de betrokkenen met justitie in aanraking kwamen? Deze problematiek roept de vraag op of het regeringsbeleid voldoende aanknopingspunten biedt om wat de minister in de geciteerde passage wil nastreven in daden om te zetten. Juist in tijden van verminderde groei van overheidsfinanciën of zelfs reële vermindering van beschikbare middelen zal het niet eenvoudig zijn om op andere departementen geld vrij te maken voor een andere dan penitentiaire aanpak. De CDA-fractie vreest het risico dat veel van deze oneigenlijke justitiekanten wel in gevangnissen terecht komen, maar dan zonder de programma's die vanuit het oogpunt van verslavingszorg of psychiatrische zorg nodig zijn om de betrokkene weer op het goede spoor te krijgen. Als dit risico manifest wordt, zal de druk op het gevangeniswezen en met name het daar werkzame personeel alleen maar toenemen. Het veiligheidsprogramma is immers gericht op een hoger oplossingspercentage en een vergrote mate van afdoening van strafzaken. Dat zal ongetwijfeld leiden tot een groter aantal gedetineerden in de komende jaren, waaronder onvermijdelijk ook weer veel delinquenten die primair psychiatrisch patiënt, verstandelijk gehandicapt of verslaafd zijn, dan wel een meervoudige problematiek vertonen. In de opvatting van de CDA-fractie vergt het door de minister gesignaleerde probleem een aanpak op kabinetsniveau. Het dient bij de voorbereiding van de begroting voor 2005 een hoge prioriteit te krijgen.

Een andere passage in de brief van de minister geeft mij aanleiding tot een opmerking die ook een sterk inhoudelijk verband met het voorliggende wetsvoorstel heeft. De minister merkt op dat ten aanzien van jeugdsancties en de aansluiting daarvan op de jeugdhulpverlening eveneens heroverweging gaande is. Uit de media kan worden opgemaakt dat kennelijk wordt gedacht aan meerpersoonscellen in penitentiaire inrichtingen voor jeugdigen. Zonder mij inhoudelijk over die mogelijkheid uit te laten, moet het de CDA-fractie van het hart dat de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel bepaald niet de schoonheidsprijs verdient. Ik doel daarbij met name op het zogenaamde experiment in

een zevental inrichtingen met tweepersoons celgebruik. De minister heeft in antwoord op vragen van onze kant bevestigd dat dit experiment geschiedt zonder wettelijke grondslag en dat het experiment gebaseerd was op vrijwilligheid.

Bij gelegenheid van het beleidsdebat over de strafrechtketen in maart van dit jaar heb ik gewezen op de principiële bezwaren die mijn fractie heeft tegen het concept van de overheid als "just another person". Dat bezwaar is ook hier aan de orde. De overheid die personen hun vrijheid afneemt, dient dat te doen op basis van wettelijke grondslag. Dat geldt niet alleen de straf zelf, maar ook het regime waaronder de straf wordt ondergaan. De overheid begeeft zich op glad ijs als het toe te passen regime onderwerp wordt van een soort onderhandeling tussen de overheid en gedetineerden. Dat is immers wat er is gebeurd. Waar de minister spreekt over vrijwilligheid, bedoelt hij in feite een soort overeenkomst tussen de gedetineerde enerzijds en de inrichtingsdirecteur en misschien ook wel penitentiaire inrichtingswerkers anderzijds. Tegenover de bereidheid van de gedetineerde om in een tweepersoons cel plaats te nemen, zijn ook toezeggingen gedaan, met inbegrip van geldelijke, om gedetineerden zo ver te krijgen mee te werken aan het experiment. Zo dient een overheid niet op te treden, want zo wordt haar gezag aangetast. Zo creëert de overheid zelf een situatie waarin ten minste de schijn kan ontstaan dat niet meewerken aan het experiment leidt tot plaatsing in een isoleercel.

De CDA-fractie trekt uit het gebeurde de conclusie dat er eerst een op wettelijke grondslag gebaseerd experiment had moeten plaatsvinden, gevolgd door een deugdelijke evaluatie en vervolgens indiening van het thans voorliggende wetsvoorstel. Gezien het bijzondere karakter van de noodopvang van drugskoeriers was er alle aanleiding om de ervaringen daarmee niet maatgevend te achten voor brede invoering van het meerpersoonscelgebruik. Hieraan wil ik dan ook het verzoek aan de minister verbinden om toe te zeggen dat met betrekking tot een eventuele wijziging van het regime in penitentiaire inrichtingen voor jeugdigen niet op deze wijze zal worden geëxperimenteerd en een

voorgenomen regimewijziging niet eerder zal plaatsvinden dan na een op een wettelijke grondslag gebaseerd experiment.

Voorzitter. In het voorlopig verslag heeft de CDA-fractie de minister gevraagd naar voornemens om buiten de sector van drugskoeriers gebruik te maken van personeel van beveiligingsbedrijven. In de memorie van antwoord heeft de minister laten weten: "Dat is niet het geval. Ik heb op dit moment geen voornemens om personeel van beveiligingsbedrijven te gebruiken binnen penitentiaire inrichtingen." De bepaling van tijd in de laatste volzin "op dit moment" geeft aanleiding tot een aantal opmerkingen van de zijde van de CDA-fractie. Bij gelegenheid van het beleidsdebat over de strafrechtketen heb ik al principiële bezwaren geuit tegen het doen uitoefenen van taken door niet-ambtenaren waarbij uit hoofde van een dergelijke taak geweldsgebruik aan de orde is. De minister heeft toen geantwoord: "Als het gaat om de uitoefening van geweld wil ik dat dit gebeurt onder volle verantwoordelijkheid van de overheid, zodat ik de verantwoordelijke autoriteiten erop kan aanspreken, via de rechter of via de democratisch vertegenwoordigende organen. De vraag of een overheid daarbij iemand gebruikt die ambtelijk is aangesteld, of die op basis van een arbeidscontract is aangetrokken, raakt niet noodzakelijkerwijs aan de kwestie of de taak als zodanig is geprivatiseerd." Ook toen liet de minister open dat wellicht van personeel van beveiligingsbedrijven gebruik zou kunnen worden gemaakt. Mede gelet op de te verwachten uitbreiding van het aantal gedetineerden in penitentiaire richtingen en de noodzaak daarvoor extra personeel in te zetten, wil de CDA-fractie ook nu wijzen op de principiële bezwaren die zij heeft tegen inschakeling van personeel van beveiligingsbedrijven. In de eerste plaats merk ik op, dat het daarbij uiteraard niet gaat om taken waarbij geweldsgebruik vreemd is aan de functie. Keuken- en schoonmaakwerk ± bij het werkbezoek van de Kamercommissie voor Justitie aan Hoogvliet bleek overigens dat die werkzaamheden heel goed door gedetineerden zelf kunnen worden verricht ± hoeft uiteraard niet zonder meer door ambtelijke functionarissen te worden gedaan. In de tweede plaats wil ik

Van de Beeten

wijzen op de betekenis van de ambtelijke status. Die status komt op twee manieren aan de orde. In de eerste plaats als het gaat om toepassing van disciplinaire straffen, zoals voorzien in het ambtenarenreglement, en in de tweede plaats in kwalificaties van strafbare feiten, indien deze worden gepleegd door ambtenaren. Worden functies die geweldsgebruik met zich meebrengen, uitgeoefend door zowel ambtenaren als niet-ambtenaren, dan zou dit tot merkwaardige consequenties kunnen leiden. Indien de medewerker van een particulier beveiligingsbedrijf samen met een ambtenaar in gelijke mate over de schreef gaat, zou de particuliere beveiligiger niet onder een disciplinair regime vallen en de ambtenaar wel. Zou het zelfs gaan om een strafbaar feit, dan zou de ambtenaar een gekwalificeerd strafbaar feit hebben begaan en de particuliere beveiligiger niet. De ambtenaar kan dan een hogere straf krijgen.

Zijn dit op zichzelf al redenen om niet tot inschakeling van particuliere beveiligingsbedrijven over te gaan als het gaat om functies waaraan geweldsgebruik inherent is, voor de CDA-fractie geldt met name het principiële punt; geweldsgebruik krachtens het overheidsmonopolie dient ook door overheidsdienaren te worden toegepast en mag geen voorwerp zijn van civielrechtelijke overeenkomsten. Ook hier dient de overheid niet op te treden als "just another person". Mijn fractie zou de minister dan ook willen verzoeken om toe te zeggen dat hij voor dergelijke functies geen personeel van particuliere beveiligingsbedrijven zal inschakelen.

Voorzitter. Over het wetsvoorstel zelf heb ik tot dusverre niet al te veel opmerkingen gemaakt. De reden daarvoor is gelegen in de omstandigheid dat de CDA-fractie zowel in dit huis als aan de overzijde nimmer principiële bezwaren heeft gehad tegen meerpersoonscelgebruik, ook niet tegen plaatsing van drie of vier personen in een daarvoor geschikte cel. Sterker nog: wij hebben de indruk dat drie of vier personen op een cel zowel voor het personeel als voor de gedetineerden veiliger en sociaal acceptabel is. Zowel de informatie die leden van deze Kamer kregen bij werkbezoeken aan de noodopvang in Amsterdam, Zeist en op Schiphol, als de evaluatie van het experiment geeft ons aanleiding om

aan te dringen op uitbreiding naar drie of vier personen en daartoe de nodige huisvestingsmaatregelen te nemen. Dat kost ongetwijfeld geld, maar de relatief goedkope accommodaties in Zeist en op Schiphol zijn zeker voor huizen van bewaring volstrekt acceptabel.

Daarnaast biedt de informatie over de afspraken die de minister heeft gemaakt met vier vakorganisaties in het georganiseerd overleg voor de CDA-fractie voldoende zekerheid omtrent de uitvoerbaarheid van deze wet. Die afspraken betreffen immers vooral de veiligheid van het personeel. In de media is naar aanleiding van de evaluatie van het experiment wel gesproken over het veiligheidsgevoel van het personeel. Dat deed mij denken aan de kritiek in deze Kamer bij debatten over criminaliteitsbestrijding dat het veiligheidsgevoel van burgers niet maatgevend mag zijn voor de voor sommigen vergaande maatregel als preventief fouilleren. Ik kan daaraan herinneren omdat in de opvatting van de CDA-fractie het onveiligheidsgevoel van de burger wel degelijk is gebaseerd op harde gegevens over verloederding van de publieke ruimte en met name de toename van geweldsmisdrijven. Voor ons geldt bij dit wetsvoorstel dat onveiligheidsgevoel van personeel op zichzelf geen reden kan zijn om de invoering van meerpersoonscelgebruik achterwege te laten. Gegeven de overeenstemming van de minister met de vakorganisaties en het resultaat van de evaluatie berust dat gevoel op te weinig feitelijke gronden.

Daarnaast blijft staan dat een juiste en veilige toepassing van de verruimde wettelijke mogelijkheden voor meerpersoonscelgebruik primair een verantwoordelijkheid is van de minister en zijn Dienst Justitiële Inrichtingen. De evaluatie van het experiment in de zeven penitentiaire inrichtingen geeft geen aanleiding tot enigermate gegronde vrees dat toepassing van meerpersoonscelgebruik onaanvaardbare gevolgen zal hebben. Het evaluatierapport bevat wel een groot aantal aanbevelingen voor toepassing van deze wet. Ik neem aan dat de minister daarmee zijn voordeel zal doen en ik hoor graag zijn reactie op die aanbevelingen.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Hoe oordeelt de CDA-fractie over de in het

onderzoeksrapport gesignaleerde knelpunten?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Enkele daarvan zullen in zekere zin voorwerp moeten zijn van onderhandelingen tussen de overheid als werkgever en vakbonden als vertegenwoordigers van het personeel. Enkele andere hebben simpelweg te maken met de uitvoering van de mogelijkheden die deze wet biedt. Collega Rosenthal heeft er al op gewezen dat wij ons in deze Kamer niet in de haarvaten van het gevangeniswezen moeten begeven. Voor een deel is het ook een zaak van de inrichtingsdirecteuren om die aanbevelingen uit te voeren. Ik denk overigens dat de minister daar in zijn beantwoording ook nog wel het nodige over zal zeggen. Wel heb ik bijzondere interesse in de vraag in hoeverre het aantal vierkante meters van de cel voldoet aan de internationale normen die, hoewel ze op zichzelf geen verbindende normen zijn maar ook meer aanbevelingen, voor ons zeker van belang zijn. Vandaar mijn vraag van zojuist of wij ook niet moeten kijken naar bouwkundige maatregelen om wellicht ook cellen voor drie en vier personen mogelijk te maken.

Mevrouw **Tan** (PvdA): De wegenen van die constateringen vallen voor het CDA blijkbaar anders uit dan voor de PvdA. Het CDA spitst het toe op het aantal vierkante meters per individuele gedetineerde, maar denkt het CDA dan ook dat de minister in staat zal zijn om dat ene probleem te verhelpen tussen nu en 1 september als de minister het nieuwe regime wil invoeren?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wacht wat dat betreft het antwoord van de minister af en wil er ook nog op wijzen dat een onderzoek zoals dat hier is gedaan in het bedrijfsleven vrijwel niet zal voorkomen. De mate waarin de werkgever zich heeft verdiept in de consequenties van de voorgenomen reorganisatie ± zo kun je deze belangrijke stelselwijziging toch wel noemen ± en de mate waarin ook rekening wordt gehouden met de opvattingen van het personeel kom je in het bedrijfsleven simpelweg niet tegen. Ik zou de regering er dan ook eerder mee willen complimenteren dat zij dit initiatief genomen heeft en zichzelf

Van de Beeten

ook de mogelijkheid heeft verschaft om rekening te houden met de resultaten van dat onderzoek, ook gevoelens van de penitentiaire inrichtingswerkers, dan te zeggen dat een en ander betekent dat dit helemaal niet zou mogen gebeuren!

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. De heer Van de Beeten spreekt zich nu toch wel een beetje tegen. Zijn betoog was toch juist dat de overheid zich als overheid moet gaan gedragen? Als er nu toch één onderdeel is van ingrijpen dat toch wel heel sterk des overheids is, is het toch wel dat op basis van rechterlijke uitspreken mensen in penitentiaire inrichtingen worden opgesloten. Dat kun je toch niet vergelijken met onderzoeken in het particuliere bedrijfsleven?

De heer **Kox** (SP): De heer Van de Beeten herinnerde ons net aan hetgeen hij ook in april heeft verteld, namelijk dat de overheid not just another person is. De overheid is geen bedrijf, is geen onderneming. Wij moeten de overheid niet vergelijken met een onderneming; dat doet aan beide geen recht! De overheid is een heel bijzondere persoon die met dit soort zaken belast is. Ik vind dan ook dat de heer Van de Beeten zijn betoog zelf wat onderuit haalt met zijn laatste opmerking, maar misschien bedacht hij die op het laatste moment er nog bij.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Sterker nog, ik hoopte op deze interruptie, zodat ik deze opmerking nog zou kunnen maken. Ik denk niet dat ik mijzelf tegenspreek. Integendeel, ik heb geconstateerd dat het in het bedrijfsleven niet voorkomt en dat ik een dergelijk omvangrijk onderzoek vind getuigen van de zorgvuldigheid die men van de overheid als werkgever mag verwachten ten opzichte van zijn penitentiaire inrichtingswerkers. Daarnaast blijft gelden wat ook in het bedrijfsleven geldt, namelijk dat als een werkgever, in dit geval de overheid, en straks regering en parlement hebben besloten om de mogelijkheid te openen van twee gedetineerden in een cel en dat die bevoegdheid zal worden gegeven aan het ministerie van Justitie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de inrichtingsdirecteuren, dit een bevoegdheid is die op grond van de

wet mag worden uitgeoefend en die ± daarin val ik collega Rosenthal bij ± op zich geen voorwerp mag zijn van onderhandelingen tussen de inrichtingsdirecteur of penitentiaire inrichtingswerkers enerzijds en gedetineerden anderzijds. Zo ben ik weer helemaal terug bij de inzet van mijn bijdrage, niet alleen die van zojuist, maar ook die van maart.

□

De heer **Kohnstamm** (D66): Mevrouw de voorzitter. Het vandaag al meer genoemde evaluatierapport over de eerste fase van de invoering van meerpersoonscellen heeft een wel zeer minimalistisch getoonzet antwoord op de springende vraag onder welke voorwaarden tot landelijke gevangenisbrede invoering van meerpersoonscellen kan worden overgegaan. De evaluatiecommissie schrijft "dat er onvoldoende aanleiding is om af te zien van de voorgenomen landelijke invoering van meerpersoonscellen in regime van beperkte gemeenschap." Nog afgezien van het feit dat deze wat omineuze zin nogal riekt naar een compromis waarover lang nagedacht en gesproken moet zijn ± ik ben het wat dat betreft eens met de heer Kox ± luidt het jugement eigenlijk: net geen onvoldoende! De minister mag door naar de volgende ronde, maar enig enthousiasme over het niet zakken voor het examen blijft achterwege. De houding van mijn fractie ten opzichte van het wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik ± een woord om te onthouden bij scrabble ± komt een aardig eind in de richting van de hiervoor weergegeven formuleringen. Vooralsnog zien wij dan ook onvoldoende aanleiding om onze steun aan het wetsvoorstel te onthouden, maar willen het antwoord van de minister natuurlijk wel afwachten.

Niettemin zijn wij ook wel kritisch over hetgeen thans wordt voorgesteld. Met een vorm van professionele jalousie heeft mijn fractie kennis genomen van de indringende wijze waarop de bonden en het personeel in penitentiaire inrichtingen pers, politiek en samenleving bestoken over de effecten die meerpersoonscelgebruik kan hebben op de veiligheid en de werkdruk van het inrichtingspersoneel. De onderhandelingen over deze wijziging van

wetgeving en beleid worden kennelijk op het scherpst van de snede gevoerd, vanuit de optiek van de bonden en het personeel tot op heden niet zonder succes. Niettemin heeft mijn fractie bij de bestudering van het voorliggende wetsvoorstel bovenal gekeken naar de vraag of meerpersoonscelgebruik vanuit de optiek van de gedetineerde geoorloofd of wenselijk is en, zo ja, onder welke voorwaarden. Hoe je het ook wendt of keert, de overgrote meerderheid van de gedetineerden zit niet uit vrije wil in de bajes, het personeel uiteindelijk wel. Als de minister het niet goed met het personeel regelt, heeft hij een groot probleem; te weinig inrichtingswerkers, hoog ziekteverzuim met alle gevolgen van dien voor de arbeidsvoorwaarden en daarmee gepaard gaande kosten. In het vervolg van mijn bijdrage laat ik dat deel van de werkelijkheid echt even links liggen en als ik iets links laat liggen, ligt het altijd ongezien in de handen van de minister!

Mevrouw de voorzitter. Vanuit die optiek bezien heeft mijn fractie enkele vragen en opmerkingen waarop wij graag een reactie van de minister krijgen. Het voorliggende wetsvoorstel heeft als titel "verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik". In de praktijk heeft het voorstel vooralsnog vooral het effect dat in huizen van bewaring twee personen verplicht op één cel geplaatst kunnen gaan worden. Aan dat effect kleven in onze ogen twee bedenkingen van deels praktische en deels principiële aard. Het regime van beperkte gemeenschap ± ook wel het dichtedeurenbeleid genoemd ± dat geldt in huizen van bewaring maakt het juist voor gedetineerden in die inrichtingen zeer spanningsvol om met zijn of haar tweeën in een cel te worden geplaatst. Als je niet alleen 's nachts maar ook een deel van de dag in je cel zit opgesloten, weinig of geen mogelijkheid hebt om je daarbuiten te begeven, kan het zijn dat de tijd daar doorgebracht voelt als tropentijd, tweemaal zo lang als werkelijk. Bovendien ontbreekt vrijwel iedere gebruikelijke vorm van sociale controle, hetgeen gemakkelijk kan leiden tot een situatie waarin het recht van de sterkste zal gelden. Seksueel misbruik, onderdrukking, uitbuiting van de zwakste door de sterkere riskeren ongemerkt dus ongecorrigeerd te blijven. In

Kohnstamm

abstracto pleit veel ervoor om als de vertaling van de wettelijke bevoegdheid tot het plaatsen van gedetineerden in meerpersoonscellen in de praktijk neerkomt op het plaatsen van "slechts" twee gedetineerden op een cel, daarvoor nu juist te kiezen voor die inrichtingen waar het regime van de algehele gemeenschap geldt, opendeurenbeleid van kracht is, zoals dat overigens nu reeds het geval is. In dat regime is het immers aannemelijk dat er wel vormen van sociale controle zijn die mitigerend kunnen werken op het eerder genoemde recht van de sterkste. Hoe merkwaardig dit misschien ook uit mijn mond moge klinken, indien de nood zo hoog is dat afgestapt moet worden van het als regel plaatsen van gedetineerden op een eigen eenpersoonscel, dan is vanuit die gedachte de keuze om te werken in de richting van drie of zelfs vier gedetineerden op een cel in een inrichting met gesloten regime waarschijnlijk te verkiezen boven twee op een cel. Graag een reactie van de minister op deze redenering. Ik zou het bovendien op prijs stellen als hij mij antwoord kan geven op de feitelijke vraag of het juist is dat in ons omringende landen de huizen van bewaren veelal een regime van algemene gemeenschap kennen en, zo ja, waarom wij dat dan afwijkend hebben geregeld.

De versobering van het regime tot een minimaal dagprogramma van naar ik meen 18 uur per week in een inrichting met een gesloten regime brengt met zich dat een gemiddelde gedetineerde van de 168 uur die een week gemeenlijk telt bijna 90% van de tijd, iets meer dan 21 uur per dag, kennelijk cellulair verblijft. Als het beleid dat erop gericht is om het dagprogramma in het geval twee gedetineerden op één cel verblijven altemeer te doen plaatsvinden ook echt in de praktijk kan worden gebracht ± ik heb er overigens zo mijn twijfels over of dat organisatorisch wel gaat lukken ± dan nog hebben beide gedetineerden zo'n 18 uur per dag de cel met elkaar te delen. Uit de praktijk heb ik mij laten vertellen dat bejegening van gedetineerden ± de duur van het dagprogramma maakt daar een relevant onderdeel van uit ± bepalend is voor de veiligheid in de totale inrichting. De combinatie van twee op een cel met de versobering van het regime kan haast niet anders dan aanleiding geven tot problemen.

Hoewel dit punt van zorg geen direct verband houdt met de wets-technische of meer principiële beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel stel ik een reactie van de bewindsman toch zeer op prijs.

De contra-indicaties voor plaatsing van meer gedetineerden op één cel, waarvan in de stukken sprake is, zijn enigszins verbazingwekkend. Ik loop er een aantal langs, om te beginnen de mate van psychische gestoordheid. Om deze effectief in kaart te kunnen brengen, is de hulp van een psychiater of psycholoog geboden. Denkt de minister dat daar in de praktijk in is te voorzien?

In de tweede plaats noem ik de besmettelijke ziekte. Op welke wijze is dit onderdeel van de contra-indicaties te toetsen, zeker als de gedetineerde daaraan geen medewerking wenst te verlenen?

In de derde plaats verslaafdheid. Bestaat er een richtinggevende definitie van de term "verslaafdheid" of gaat iedere bajesdirecteur er een eigen definitie op nahouden?

In de vierde plaats extreme gewelddadigheid. Bij het toepassen van dit element zal niemand in de praktijk volgens mij kunnen ontkomen aan het verscheurende dilemma dat besloten ligt in de keuze of je het iemand anders mag aandoen om met een extreem gewelddadig persoon cellulair gedurende 18 of 19 uur per dag te worden opgesloten ten opzichte van de keuze van het belonen van slecht gedrag door iemand alsnog alleen op een cel te plaatsen.

Ten slotte enigszins cynisch: als je alle contra-indicaties bij elkaar optelt, welk effect heeft de voorgestelde wet dan nog? Alle contra-indicaties bij elkaar genomen leveren het beeld op dat een zeer relevant deel van de populatie van de gedetineerden op één van die elementen uitgesloten is van plaatsing in meerpersoonscellen. Of de contra-indicaties stellen weinig of niets voor, of de wet is in de praktijk niet uitvoerbaar. Op dit punt sluit ik mij volstrekt aan bij de opmerkingen van de heer Rosenthal daarover. Iemand zal daar uiteindelijk een oordeel over moeten geven en dat zal de gevangenisdirectie zelf moeten zijn. Graag ook hierop een reactie van de minister.

Voorzitter. Mijn fractie heeft zeker nog geen definitieve koers bepaald voor haar stemgedrag. Zoals gezegd zien wij vooralsnog onvoldoende aanleiding om onze steun aan het

wetsvoorstel te onthouden, maar willen eerst toch graag de reactie van de minister vernemen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 11.45 uur tot 12.05 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de arbeidsongeschiktheids-wetten in verband met de wijziging van de systematiek van de herbeoordelingen (Wet wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheids-wetten) (29498).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister De Geus wederom van harte welkom in dit huis.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Het thema van het debat over het wetsvoorstel dat ik kortheidshalve zal aanduiden als het wetsvoorstel herbo, luidt: "Nieuwe kansen voor mensen aan de kant, strengere beoordelingscriteria voor WAO'ers." Nu dit laatste met nadruk ook het zogeheten zittende bestand betreft, heeft de medaille die wetsvoorstel herbo heet een glimmende, fraai opgepoetste voorzijde en een zwarte lelijke achterkant. In de toelichtende beleidsstukken over dit wetsvoorstel benadrukt de minister graag de fraaie kant. Dat is begrijpelijk en ook zijn goed recht, maar hij zal er begrip voor moeten hebben dat mijn fractie het vooral over de zwarte kant wil hebben, zonder dat dit betekent dat zij geen oog heeft voor de glimmende kant: ruim 80.000 reïntegratietrajecten voor WAO'ers, vaak mensen zonder werkgever die op zijn verplichtingen ter zake kan worden aangesproken, dat is niet niks. Wij hopen mét de minister dat velen van hen de kansen die hiermee geboden worden, zullen kunnen aangrijpen en daadwerkelijk zullen reïntegreren. Anderzijds, al te hoge verwachtingen moeten wij daar nu ook weer van hebben, niet eens zozeer vanwege de hopeloosheid van de doelgroep, maar door de stand van de arbeidsmarkt gecombineerd met een forse portie bias onder werkgevers.