

Vergaderjaar 2002–2003

28 979

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot het verruimen van de wettelijke mogelijkheden om in penitentiaire inrichtingen meer gedetineerden op één cel te plaatsen. Het wetsvoorstel vloeit voort uit de brief *Modernisering sanctietoepassing*, die op 16 oktober 2002 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8). In die brief worden de ernstige en acute capaciteitstekorten geschetst waarmee de strafrechtstoepassing in Nederland kampt en wordt een fundamentele beleidswijziging uiteengezet, die recht doet aan de specifieke bijdrage die sancties kunnen leveren aan het veiliger maken van de samenleving. Naar de overtuiging van de regering dient het opleggen van sancties de norm te bevestigen. De consequente en doelgerichte tenuitvoerlegging herstelt de geschonden norm, vergeldt het aangedane leed en draagt bij aan vermindering van de kans op recidive. De door de regering voorgestane beleidswijziging beoogt dan ook de effectiviteit van de strafrechtstoepassing – in termen van normbevestiging, vergelding en vermindering van recidive – te vergroten. Daartoe wil zij ervoor zorgen, dat door de rechter opgelegde straffen onverwijld en onbelemmerd kunnen worden uitgevoerd. Uitbreiding van de sanctiecapaciteit en vergroting van de efficiëntie, waar mogelijk, zijn daarvoor nodig.

Het recht vormt het fundament van de noodzakelijke, gedeelde en samenbindende waarden en normen, waarbij het strafrecht fungeert als instrument tegen de ondermijning ervan. Voor de strafrechtshandhaving is een adequate sanctietoepassing een onmisbaar sluitstuk. De samenleving mag aanspraak maken op een strafrechtspleging die bijdraagt aan de veiligheid. Dat vergt capaciteit voor het insluiten van verdachten, die vanwege het acute recidive gevaar, consequent in preventieve hechtenis genomen moeten kunnen worden en dat vergt effectieve sancties. Straffen moeten feitelijk en zonder onnodig uitstel ondergaan worden. De sanctietoepassing zal consequenter moeten plaatsvinden, zodat de normbevestigende, vergeldende en beveiligende functie van sancties beter gediend wordt. Voorwaarde hiervoor is dat in elk geval de tenuitvoerleg-

ging van de bewaring verzekerd is. Ten aanzien van de detentie geldt dat voorkomen moet worden dat de straf niet geheel ten uitvoer kan worden gelegd.

De voornemens uit het Veiligheidsprogramma, dat op 16 oktober 2002 aan de Tweede Kamer werd aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII en VI, nr. 6), brengen zonder substantiële uitbreiding van de capaciteit grote tekorten met zich.

Ten aanzien van de bewaringscapaciteit en sanctietoepassing zal een fundamentele bijstelling van het beleid worden doorgevoerd. Een dergelijk beleid zal, gelet op de beperkte financiële ruimte, nooit op korte termijn voor alle problemen een oplossing kunnen bieden. Daarnaast zullen de effecten niet altijd direct zichtbaar zijn: de implementatie van veel maatregelen zal tijd vergen. Er is geen panacee om op korte termijn vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming te brengen. Het is echter wel mogelijk om, door onconventionele keuzen te maken, de bestaande schaarse middelen zo goed mogelijk in te zetten bij het verbeteren van de veiligheid. Een van die keuzen betreft het op ruimere schaal mogelijk maken van het door gedetineerden laten delen van cellen.

Op dit moment wordt meerpersoonscelgebruik slechts toegepast bij een beperkt aantal categorieën gedetineerden. Naar de mening van de regering is uitbreiding van meerpersoonscelgebruik zowel wenselijk als noodzakelijk, gelet op de tekorten in de tenuitvoerlegging. Uiteraard moet hieraan voorafgaand een analyse van de veiligheids- en beheersrisico's worden gemaakt. Niet alle gedetineerden zijn geschikt om een cel te delen. Een ernstige psychische stoornis kan bijvoorbeeld een contra-indicatie zijn voor meerpersoonscelgebruik.

Niettemin kan meerpersoonscelgebruik slechts op ruimere schaal worden toegepast indien de wet dit toestaat. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de wettelijke belemmering die thans bestaat, te doen vervallen. Het conceptwetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor¹ Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

De door de RSJ gemaakte opmerkingen hebben geleid tot enkele aanpassingen van het voorstel en de memorie van toelichting.

2. Huidige wettelijke regeling

De Penitentiaire beginselenwet (Pbw) bepaalt in artikel 19 dat tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf (of vrijheidsbenemende maatregel) in een inrichting plaatsvindt in algehele dan wel beperkte gemeenschap, tenzij plaatsing in een individueel regime noodzakelijk is. Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw geldt het gemeenschapsregime, hetzij algeheel, hetzij beperkt, als standaardregime voor penitentiaire inrichtingen. Van het individueel regime wordt zeer beperkt gebruik gemaakt.

Kenmerkend voor het regime van algehele gemeenschap is dat de gedetineerden overdag tezamen verblijven in woon- en werkruimten of gemeenschappelijk deelnemen aan activiteiten.

In een regime van beperkte gemeenschap worden gedetineerden in de gelegenheid gesteld gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen. Neemt een gedetineerde niet deel aan activiteiten, dan verblijft hij in zijn cel.

Aan het regime van algehele gemeenschap is gekoppeld dat de verblijfsruimten van gedetineerden voor de gedetineerde persoonlijk dan wel voor de gemeenschappelijke onderbrenging van gedetineerden bestemd zijn

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

(artikel 20 Pbw). In een regime van algehele gemeenschap kunnen dus meerdere gedetineerden in één cel worden ondergebracht en dit gebeurt ook.

Aan het regime van beperkte gemeenschap is gekoppeld dat de verblijfsruimte van een gedetineerde voor hem persoonlijk bestemd is (artikel 21 Pbw). 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.

In huizen van bewaring wordt een regime van beperkte gemeenschap gevoerd (en in voorkomende gevallen een individueel regime). In gevangenissen komen alle soorten regimes voor.

Op grond van de huidige wettelijke regeling is het plaatsen van meerdere gedetineerden in één cel dus mogelijk, mits is voorzien in een regime van algehele gemeenschap. Dit roept de vraag op – de RSJ wijst hier ook op – of het niet mogelijk is om de huidige capaciteitsnood te lenigen door meer gebruik te maken van meerpersoonscellen in een regime van algehele gemeenschap. Een dergelijke aanpak heeft als voordeel dat de wet niet gewijzigd hoeft te worden. Daar komt nog bij, naar de mening van de RSJ, dat gedetineerden die in een regime van beperkte gemeenschap zijn geplaatst, niet geschikt zijn voor het delen van een cel.

De regering is van mening dat de fundamentele bijstelling van het beleid die thans noodzakelijk is, niet kan worden bereikt zonder de onderhavige wetswijziging, die een flexibelere inzet van detentiecapaciteit mogelijk maakt. Betwijfeld wordt of een intensiever gebruik van meerpersoonscelgebruik in een regime van algehele gemeenschap een substantiële bijdrage zal leveren aan het verminderen van het huidige capaciteitstekort. Dit levert namelijk geen extra capaciteit op waar op dit moment de druk het hoogst is, te weten in de huizen van bewaring. De kostprijs van een regime van algehele gemeenschap is bovendien hoger dan een regime van beperkte gemeenschap in verband met bouwkundige eisen en de grotere inzet van personeel. Niet alleen is personeel nodig voor het verzorgen van de activiteiten, maar eveneens voor het toezicht op de gedetineerden wanneer die zich overdag buiten hun verblijfsruimte bevinden, maar niet deelnemen aan activiteiten. Gelet op de beperkt beschikbare financiële middelen, is dit thans geen begaanbare weg. Daarbij komt nog dat het voeren van een regime van algehele gemeenschap in een huis van bewaring in de praktijk niet uitvoerbaar is. In huizen van bewaring is sprake van een grote variëteit wat betreft de categorieën gedetineerden. Het gaat onder andere om personen in voorlopige hechtenis, kortgestraften, gegijzelden, ter beschikking gestelden die wachten op opname in een Tbs-kliniek en verslaafden die wachten op plaatsing in een inrichting voor de strafrechtelijke opvang van verslaafden. Het gaat meestal om gedetineerden waarvan de duur van hun verblijf in het huis van bewaring niet vaststaat. Wat betreft personen in voorlopige hechtenis is het zo dat zij regelmatig het huis van bewaring verlaten in verband met het bijwonen van bijvoorbeeld zittingen van de rechter.

Dit alles heeft tot gevolg dat de samenstelling van de populatie in een huis van bewaring aan constante verandering onderhevig is en er steeds sprake is van veel bewegingen van gedetineerden in en uit het huis van bewaring. Gelet hierop zou het voeren van een regime van algehele gemeenschap, dat zich kenmerkt door langdurig verblijf van gedetineerden buiten de cel, tot een onbeheersbare situatie leiden.

De regering deelt de mening van de RSJ niet dat gedetineerden die in een regime van beperkte gemeenschap zijn geplaatst, om die reden ongeschikt zijn voor het delen van een cel. Zoals hierboven reeds is aangegeven, kunnen er goede redenen zijn, onder andere beheersmatige, om een regime van beperkte gemeenschap in een penitentiaire inrichting te voeren. Dat wil echter niet zeggen dat alle gedetineerden die in een

regime van beperkte gemeenschap zijn geplaatst, ongeschikt zouden zijn om met een andere gedetineerde een cel te delen. Omgekeerd is het evenmin zo dat een gedetineerde die geschikt is voor plaatsing in een meerpersoonscel geschikt is voor plaatsing in een regime van algehele gemeenschap nu in dat regime grote groepen gedetineerden tezamen op de afdeling verblijven. De groepsgrootte in een regime van algehele gemeenschap kan oplopen tot 48 gedetineerden. De (on)geschiktheid van een gedetineerde te functioneren in een groep van een dergelijke grootte is derhalve van een geheel andere orde dan de (on)geschiktheid van een gedetineerde om een cel te delen met één of enkele andere gedetineerden. Steeds zal voor iedere gedetineerde afzonderlijk moeten worden bepaald of er redenen zijn om af te zien van plaatsing in een meerpersoonscel.

Ook met de aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel blijft het onderscheid tussen een regime van algehele en een regime van beperkte gemeenschap bestaan. Kenmerkend voor een regime van algehele gemeenschap blijft immers dat gedetineerden overdag met elkaar verkeren of gemeenschappelijk deelnemen aan activiteiten. Kenmerkend voor een regime van beperkte gemeenschap blijft dat de gedetineerden overdag in beginsel niet met elkaar verkeren en slechts activiteiten gemeenschappelijk hebben.

Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat de mogelijkheid moet worden geschapen om in een regime van beperkte gemeenschap cellen te bestemmen voor de plaatsing van meer dan één gedetineerde. De regering stelt daartoe een wijziging van artikel 21 van de Pbw voor. Alvorens op deze wijziging in te gaan, zal meerpersoonscelgebruik worden bekeken in het licht van enige relevante internationale verplichtingen van Nederland en zullen kort de reeds opgedane ervaringen met meerpersoonscelgebruik worden geschetst.

3. Meerpersoonscelgebruik in het licht van het internationale recht

De internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens waar Nederland aan is gebonden, (er)kennen geen recht van een gedetineerde op een eigen cel. Artikel 14 van de *European Prison Rules* bepaalt weliswaar dat gedetineerden «shall normally be lodged during the night in individual cells except in cases where it is considered that there are advantages in sharing accommodation with other prisoners», maar het gaat hier om een aanbeveling van de Raad van Europa en niet om een juridisch bindend instrument. Hetzelfde geldt voor de *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* van de Verenigde Naties (artikel 9). De verdragen op het gebied van de rechten van de mens staan derhalve op zichzelf niet in de weg aan het plaatsen van meer personen in één cel. Niettemin kunnen bepaalde rechten van de mens die wel erkenning hebben gevonden in internationale verdragen, relevant zijn in het geval van meerpersoonscelgebruik. Zo stellen het verbod van onmenselijke of vernederende behandeling (zoals onder andere neergelegd in artikel 3 EVRM en in de artikelen 7 en 10 IVBPR) en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zoals onder andere neergelegd in artikel 8 EVRM en 17 IVBPR) eisen aan de detentiesituatie. Meerpersoonscelgebruik kan slechts worden toegepast met inachtneming van deze eisen. Indien een cel door meer gedetineerden wordt gedeeld, dienen de omstandigheden waaronder dit geschiedt zodanig te zijn dat er geen sprake is van een onmenselijke of vernederende situatie en dient de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo beperkt als onder deze omstandigheden mogelijk gehouden te worden. Van onmenselijke of vernederende omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn indien een cel veel te klein is voor het aantal gedetineerden dat er in verblijft, er veel minder

bedden in een cel zijn dan het aantal gedetineerden dat in de cel verblijft, de ventilatie van de cel onvoldoende is, de hygiënische omstandigheden in de cel slecht zijn of het gebruik maken van het toilet slechts onder het toezien van de celgenoten kan geschieden. In een zaak waarin alle zojuist genoemde omstandigheden zich voordeden, een gedetineerde enkele jaren hieraan was blootgesteld en zijn gezondheid hierdoor was geschaad, oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat sprake was van vernederende behandeling (EHRM 15 juli 2002, Kalashnikov v. Rusland). Een dergelijke situatie doet zich uiteraard in Nederland niet voor en zal zich ook niet voordoen door verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik zoals thans voorgesteld. Wat betreft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zullen door de regering maatregelen worden genomen om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer als gevolg van het delen van een cel zo beperkt mogelijk te houden. Dit betekent uiteraard dat de gedetineerde een eigen bed krijgt en dat het gebruik maken van de sanitaire voorzieningen in de cel niet onder het toezien van de celgenoot hoeft te geschieden. In onderdeel 6 zal nader worden ingegaan op de aanpassingen die nodig zijn om een cel geschikt te maken voor meerpersoonscelgebruik.

Geconcludeerd kan worden dat internationale verdragen zich niet verzetten tegen meerpersoonscelgebruik, mits het recht op een menselijke behandeling in detentie en op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerespecteerd worden.

4. Ervaringen met meerpersoonscelgebruik

a. Meerpersoonscelgebruik in een regime van algehele gemeenschap

Zoals hierboven reeds aangegeven kent Nederland al geruime tijd de mogelijkheid van meerpersoonscelgebruik in een regime van algehele gemeenschap. Er bevinden zich thans ongeveer 600 gedetineerden in meerpersoonsruimtes in de penitentiaire inrichtingen Noord-Holland Noord, Tilburg, Zuid-West, Limburg Zuid, Noord, Noord-Brabant Noord en Overijssel. Het aantal gedetineerden in één verblijfsruimte varieert daarbij van twee tot negen. Tot noemenswaardige beheersproblemen of een toename van geweld tussen gedetineerden en inrichtingswerkers of tussen gedetineerden onderling heeft dit niet geleid.

b. Meerpersoonscelgebruik in de noodvoorzieningen voor drugskoeriers

In de noodvoorzieningen voor drugskoeriers worden meerdere personen in één verblijfsruimte geplaatst. Daarbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de achtergrond van de gedetineerden. Zo wordt gelet op de taal die gedetineerden spreken en de culturele achtergrond van de gedetineerde. Verdere gegevens zijn veelal niet beschikbaar, doch als die bekend en relevant zijn, wordt daar rekening mee gehouden. Indien blijkt dat bepaalde gedetineerden het niet goed met elkaar kunnen vinden, worden zij bij andere gedetineerden geplaatst. De situatie is evenwel niet zodanig dat aan elke wens voldaan kan worden. Het gegeven is immers dat gedetineerden met meerderen in een verblijfsruimte verblijven. Een en ander vindt op een zorgvuldige wijze plaats, binnen de eisen die aan fatsoenlijk beheer en humaniteit worden gesteld.

Uit het onderzoeksrapport betreffende de evaluatie van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers, dat op 13 januari 2003 aan de Tweede kamer werd aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 201, nr. 24), blijkt dat van de gedetineerden die met twee op één cel verblijven, 37% dit (zeer) onprettig en 43% dit prettig vindt. Gedetineerden die met meer dan twee personen een verblijfsruimte delen, ervaren dit bijna allemaal als (zeer) onprettig.

Sedert de ingebruikneming van de noodcapaciteit hebben zich zeer sporadisch incidenten voorgedaan tussen personeel en gevangenen.

c. Meerpersoonscelgebruik in de ons omringende landen

Ook de ons omringende landen passen meerpersoonscelgebruik toe. In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en België bestaan meerpersoonscellen. Deze landen worden alle in meer of mindere mate geconfronteerd met overbevolking in penitentiaire inrichtingen. Naar de problematiek van overbevolking is veel onderzoek gedaan. Onderzoeken naar de gevolgen van het plaatsen van meer personen op één cel in deze landen in een situatie waarin geen sprake is van overbevolking en de daarmee samenhangende problematiek, zijn de regering niet bekend.

De regering concludeert op grond van de ervaringen met meerpersoonscelgebruik in ons land dat dit niet heeft geleid tot (ernstige) beheersproblemen of een toename van geweld tussen gedetineerden en inrichtingswerkers of tussen gedetineerden onderling. De regering is zich er van bewust dat uit onderzoeken blijkt dat situaties van ernstige overbevolking van penitentiaire inrichtingen veelal gepaard gaan met negatieve gevolgen voor relaties tussen gedetineerden onderling en tussen gedetineerden en inrichtingswerkers. Van een dergelijke overbevolking is in Nederland geen sprake en daarvan zal ook geen sprake zijn door de verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik. Uitgegaan wordt van ongeveer 1000 cellen die geschikt zullen worden gemaakt voor meerpersoonscelgebruik op een totaal van ongeveer 14 000 cellen.

5. Inhoud van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel verbreekt de koppeling die door artikel 21 van de Pbw wordt gelegd tussen het regime van beperkte gemeenschap en de eenpersoonscel. De voorgestelde wijziging maakt het mogelijk dat in een regime van beperkte gemeenschap de gedetineerde een verblijfsruimte (cel) krijgt toegewezen die gedeeld moet worden. De voorgestelde wijziging van artikel 21 laat in het midden – zoals dat ook met betrekking tot het regime van algehele gemeenschap niet nader is bepaald – met hoeveel andere gedetineerden de verblijfsruimte kan worden gedeeld.

6. Invoering van meerpersoonscelgebruik

a. Gefaseerde invoering

In de brief van 9 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 24 587, nr. 87) gaf de regering aan, vooruitlopend op de onderhavige wetswijziging, te beginnen met de toepassing van meerpersoonscelgebruik in een aantal penitentiaire inrichtingen. Gekozen is voor gefaseerde invoering, zodat alle risico's knelpunten en aandachtspunten in kaart kunnen worden gebracht. De fasen zien er als volgt uit.

- Beperkte invoering bij zeven penitentiaire inrichtingen.
In zeven penitentiaire inrichtingen zal meerpersoonscelgebruik worden ingevoerd, te weten: PI Achterhoek, PI Breda, PI Limburg-Zuid, PI Rijnmond, PI Tilburg, PI Utrecht en PI Vught. In totaal zullen circa 400 cellen een dubbele bezetting gaan krijgen. De beperkte invoering in zeven penitentiaire inrichtingen heeft tot doel de risico's, knelpunten en aandachtspunten in kaart te brengen. De desbetreffende inrichtingen maken een plan van aanpak, waarin wordt vastgelegd hoe meerpersoonscelgebruik zal worden uitgevoerd. In het plan van aanpak wordt met name aandacht besteed aan de veiligheid van het personeel, de selectie van gedetineerden en de criteria die hiervoor gelden en de gevolgen voor en aanpassingen van het dagprogramma.

- Monitoring en evaluatie van het beleid.
De invoering van de maatregel in de zeven genoemde penitentiaire inrichtingen zal nauwgezet worden gevolgd. Na drie maanden volgt een onafhankelijke evaluatie, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de gevolgen voor het personeel en de gedetineerden.
- Brede invoering van de maatregel in penitentiaire inrichtingen.
Op basis en afhankelijk van de resultaten van de evaluatie wordt een beleidskader geformuleerd met het oog op brede invoering van de maatregel binnen het gevangeniswezen.

Daar waar dit gelet op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de medezeggenschap is aangewezen, wordt uiteraard met vertegenwoordigers van het personeel het benodigde overleg gevoerd over de invoering van het meerpersoonscelgebruik.

b. Gevolgen voor gedetineerden

Invoering van meerpersoonscelgebruik betekent dat in beginsel iedere gedetineerde in een meerpersoonscel kan worden geplaatst. Niet alle gedetineerden zijn echter geschikt om een cel te delen. Meerpersoonscelgebruik ligt niet voor de hand voor de gedetineerden op de forensische observatie- en begeleidingsafdeling (FOBA), de (beveiligde) individuele begeleidingsafdelingen (IBA en BIBA) en in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI). Voor de reguliere inrichtingen zal steeds voor iedere gedetineerde afzonderlijk moeten worden bepaald of er redenen zijn om af te zien van plaatsing in een meerpersoonscel.

In zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel heeft de RSJ opgemerkt het te betreuren dat criteria voor plaatsing van gedetineerden in een persoonlijke dan wel gedeelde cel ontbreken. In reactie op het advies van de RSJ wordt voorgesteld om aan artikel 19 van de Pbw een derde lid toe te voegen waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat bij ministeriële regeling dergelijke criteria zullen worden gesteld. Deze criteria zullen aan de hand van de ervaringen met meerpersoonscelgebruik worden opgesteld. De directeur van een penitentiaire inrichting bepaalt of een gedetineerde met een andere gedetineerde in een cel wordt geplaatst, met inachtneming van de in de ministeriële regeling gegeven criteria. De opvatting van de RSJ dat de selectie van geschikte gedetineerden zorgvuldig dient te geschieden, wordt gedeeld. Naar de mening van de regering is er voldoende en voldoende deskundig personeel aanwezig in de penitentiaire inrichtingen om deze selectietaak naar behoren uit te voeren. Tegen de beslissing van de directeur tot plaatsing in een meerpersoonscel kan de gedetineerde beklag doen bij de beklagcommissie.

Zoals hierboven reeds aangegeven zal nauwgezet worden gevolgd wat de gevolgen zijn van de invoering van meerpersoonscelgebruik. In overleg met het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie zal onderzoek worden gedaan naar de mogelijke gevolgen en effecten ten aanzien van de kwaliteit van de detentie van de gedetineerde en van de veiligheid en het welzijn van zowel het personeel als de gedetineerde.

Ook kan het gevangeniswezen gebruik maken van de eigen onderzoeksinstrumenten, zoals de Detentie Klimaat Schaal om zicht te krijgen op de gevolgen van de invoering van meerpersoonscelgebruik.

Op basis van de reeds opgedane ervaringen met meerpersoonscelgebruik bestaat de verwachting dat de invoering van meerpersoonscelgebruik zoals thans voorgesteld niet zal leiden tot een ernstige toename van geweldsincidenten.

Gedetineerden die een cel moeten delen komen net als alle andere gedetineerden in aanmerking voor activiteiten en programma's die gericht zijn op resocialisatie. De regering heeft geen reden om te veronderstellen dat als gevolg van meerpersoonscelgebruik gedetineerden minder vatbaar zijn voor resocialisatie. De regering wijst er daarbij op dat in de slotfase van detentie thans veelal sprake is van verblijf in een penitentiaire inrichting met een regime van algehele gemeenschap, waarbij de verblijfsruimte met andere gedetineerden wordt gedeeld.

c. Gevolgen voor het personeel

Uitgangspunt bij de invoering van meerpersoonscelgebruik, zoals thans voorgesteld, is handhaving van de veiligheid van het personeel. Uitbreiding van de capaciteit als gevolg van meerpersoonscelgebruik betekent dat nieuw personeel dient te worden geworven. Daarvoor is geld beschikbaar. Het personeel zal voorafgaande aan de invoering ten minste een aangepaste en specifieke training ontvangen op het gebied van conflict-handtering en zelfverdediging in de situatie van meerpersoonscelgebruik. Bij het openen van de celdeuren zijn thans altijd twee personeelsleden op de afdeling aanwezig. 's Nachts zijn er minimaal vier medewerkers beschikbaar om de deur te openen, waarbij een vijfde medewerker op de centraalpost blijft. Als er te weinig medewerkers zijn, worden in de nachtdiensten de calamiteitenteams ingezet. Met de brandweer zal overleg worden gevoerd over ontruimingsplannen en de benodigde vergunningen. Meerpersoonscelgebruik wordt eerst ingevoerd als blijkt dat de brandweer zich met de ingebruikname kan verenigen. De veiligheid van het personeel is onderdeel van de risico-inventarisatie en -evaluatie op basis van de Arbeidsomstandighedenwet. Het veiligheidsaspect samenhangend met meerpersoonscelgebruik is daarmee onderdeel van het te voeren integraal arbeidsomstandighedenbeleid in de inrichtingen.

Zoals reeds vermeld zal in de plannen van aanpak uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de veiligheid van het personeel en is dit eveneens een belangrijk aandachtspunt bij de evaluatie van de invoering van meerpersoonscelgebruik. In overleg met het WODC zal onderzoek worden gedaan naar de mogelijke gevolgen en effecten ten aanzien van de veiligheid en het welzijn van het personeel.

d. Bouwkundige aanpassingen

Het plaatsen van meer personen op één cel betekent dat deze cellen hiervoor geschikt moeten worden gemaakt. Dit houdt onder andere in dat er sprake moet zijn van goede sanitaire voorzieningen, bijvoorbeeld een af te schermen natte hoek, afsluitbare kasten en, uiteraard, dubbele slaapplegenheid. Ook zal aandacht besteed moeten worden aan de eisen op het gebied van de luchtverversing. De cellen worden aangepast conform het nieuwe Bouwbesluit en de Arbo-richtlijnen. De Rijksgebouwendienst doet hiervoor onderzoeken in de inrichtingen.

De huidige eenpersoonscellen kunnen geschikt worden gemaakt voor onderbrenging van twee gedetineerden. Voor de onderbrenging van meer dan twee gedetineerde zijn zij niet geschikt. Het creëren van cellen voor drie of meer gedetineerden zou ingrijpende verbouwingen eisen in de penitentiaire inrichtingen. De regering acht dat geen begaanbare weg.

7. Verwachting ten aanzien van de capaciteit en financiering

De verwachting bestaat dat na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel 1000 extra plaatsen beschikbaar komen.

De in dit wetsvoorstel neergelegde maatregel vloeit voort uit de brief

Modernisering sanctietoepassing, die een uitwerking is van het Veiligheidsprogramma. In dat kader is geld beschikbaar gesteld, de zgn. veiligheidsenveloppe. De kosten die aan dit wetsvoorstel zijn verbonden worden daaruit gefinancierd.

Voor elke cel waarin een tweede gedetineerde wordt geplaatst, is binnen de begroting van de Dienst Justitiële Inrichtingen € 96,48 per dag beschikbaar. In dit bedrag is rekening gehouden met een personele component en een stijging van de huisvestingskosten in verband met benodigde bouwkundige aanpassingen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A Aan artikel 19 van de Pbw wordt een derde lid toegevoegd. Dit nieuwe lid geeft aan dat in een ministeriële regeling criteria worden gesteld over de plaatsing in een regime van algehele dan wel beperkte gemeenschap. Deze criteria zijn thans reeds opgenomen in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, die een deugdelijke grondslag miste, maar die hierbij wordt gegeven. Verder wordt bepaald dat in een ministeriële regeling criteria zullen worden gegeven waaraan gedetineerden moeten voldoen om in aanmerking te komen voor plaatsing in een cel voor hen persoonlijk dan wel in een meerpersoonscel. Deze criteria zullen in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden worden opgenomen.

Artikel I, onderdeel B De wijziging van artikel 21 van de Pbw heft de beperking op die inhoudt dat in een regime van beperkte gemeenschap de verblijfsruimte van de gedetineerde voor hem persoonlijk bestemd is. De voorgestelde wijziging sluit aan bij de formulering die gebruikt wordt in de bepaling over de verblijfsruimte in een regime van algehele gemeenschap (artikel 20, tweede lid).

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