

Vergaderjaar 1991-1992

22 184

Partiële wijziging van enige bepalingen van de Beginselenwet gevangeniswezen, in het bijzonder verband houdende met de opvang van gevangenen die een bijzonder gevaar voor vlucht opleveren

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 14 oktober 1991

De vaste Commissie voor justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig beantwoord zijn, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De leden van de CDA-fractie waren geïnteresseerd in de capaciteit en de bezetting van de extra beveiligde inrichtingen (E.B.I.'s) op dit moment en de voornemens terzake voor de toekomst. Indien, zoals de regering stelt, regelmatige overplaatsingen behoren tot het regiem van deze inrichtingen, waarom moet het beroep tegen een dergelijk regiem dan expliciet worden uitgesloten? Bestaat met andere woorden tegen iedere regiemswisseling deze noodzaak, zo vroegen zij de regering. Ook waren deze leden geïnteresseerd waarin dat regiem in een E.B.I. verschilt van een «normaal» regiem.

Begrijpen deze leden van de CDA-fractie het goed dan moet iedere 6 maanden opnieuw worden beoordeeld of de noodzaak tot voortzetting van het verblijf in een E.B.I. aanwezig is. Hiertegen noch tegen de eerste beslissing bestaat een beroepsmogelijkheid. Daartegenover behoudt de veroordeelde evenwel wel het recht om overplaatsing te verzoeken tegen de afwijzing waarvan wel beroep bestaat. Dit riep bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of er aldus niet een verkapt beroepsrecht (kan ontstaan) ontstaat tegen plaatsing in een E.B.I. Immers als het verzoek om overplaatsing wil worden afgewezen moet beargumenteerd worden waarom E.B.I. opsluiting geïndiceerd is. Creëert de regering aldus niet een weinig effectieve regeling?

De C.R.v.S. heeft de grondslagen van de selectie van de gedetineerden voor de E.B.I.'s recent aangescherpt. Thans is daartoe vereist dat een recente ontvluchting dan wel een poging daartoe heeft plaatsgevonden (). Dit leek de leden van de CDA-fractie een extreem strikt criterium. Zij vroegen de regering of hiermee wel een reële dam kan worden opgeworpen tegen de gewraakte ontvluchtingen c.q. pogingen daartoe. Is de reden voor dit strikte criterium van de C.R.v.S. wellicht het ontbreken van de wettelijke basis voor de E.B.I.'s geweest? En zou als

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Koning (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stermerdink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

gevolg daarvan thans voor een ruimer wettelijk criterium kunnen worden gekozen?

De regering kiest ervoor alleen een aparte regeling te treffen voor de categorie «vluchtgevaarlijk» en niet voor de «beheersgevaarlijken», omdat een gecombineerde onderbrenging niet wenselijk wordt geoordeeld. Niet duidelijk wordt de leden van de CDA-fractie waarom zo'n gecombineerde onderbrenging niet kan, nu een E.B.I. wel een grote mate van isolatie en verzaamd regime kent. Wordt, zo vroegen zij, met deze keuze voor de toekomst afgezien van enige aparte regeling voor beheersrisicovolle gedetineerden? Hierbij brachten deze leden nogmaals hun eerdere reeds geuite standpunt naar voren dat beheersgevaarlijken voor hen niet de psychiatrische geïndiceerden zijn.

Ten slotte wilden de leden van de CDA-fractie weten of E.B.I.'s gebouwendijk tot extra voorzieningen dwingen?

De leden van de fractie van de PvdA hadden met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zouden graag nader geïnformeerd willen worden over de vraag, welke ervaring de indieners heeft doen besluiten niet te kiezen voor een gecombineerde onderbrenging van gedetineerden, die een bijzonder vlucht- dan wel beheersrisico opleveren. De meerkosten van deze extra beveiliging worden geraamd op ongeveer f 3,2 miljoen en zijn via herschikking binnen het begrotingsartikel van de sector Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen gedekt. Wat zijn de gevolgen hiervan voor deze sector, zo vroegen deze leden.

De leden van de VVD-fractie konden zich in grote lijnen met het wetsvoorstel verenigen. Zij wilden echter nog op enkele aspecten ingaan.

Zij waren voorstander van het stelsel van extra beveiligde inrichtingen voor de opvang van vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden. In dat systeem zou een stelselmatige roulatie van de betrokken gedetineerden dienen plaats te vinden teneinde spanningen tussen de gedetineerden onderling tegen te gaan. Volgens het huidige systeem kan bij overplaatsing telkens beroep worden ingesteld. Aangezien regelmatig dergelijke verplaatsingen dienen plaats te vinden is dit onwenselijk. Dientengevolge konden zij zich met het nieuwe artikel 17 a verenigen, waarbij zij zich wel afvroegen welke bijzondere betekenis het woord «samenstel» heeft. Het gevolg zal zijn, dat bij overplaatsing naar een andere EBI-inrichting geen beroep mogelijk is. Het betreft inrichtingen met een zwaarder regime. Op grond van artikel 117 a van de gevangenismaatregel kan het verzoek worden gedaan om overplaatsing naar een andere inrichting. In geval van een afwijzende beschikking kan pas na zes maanden opnieuw een verzoek van dezelfde strekking worden gedaan.

De leden van de VVD vroegen of die periode voor deze gedetineerden niet erg lang is.

Het gevangeniswezen wordt steeds gedifferentieerder, zo stelden de leden van de VVD. Dit heeft ongetwijfeld positieve kanten, maar ook negatieve. De leden van de VVD wezen erop, dat de differentiatie niet te ver doorgetrokken moet worden, omdat het systeem anders onwerkbaar wordt. Naar mate de differentiatiemogelijkheden groter zijn wordt ook het systeem van selectie belangrijker. Zij vroegen de regering in het kort op de ontwikkeling van dit systeem in te gaan. In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat de Beroepscommissie overplaatsing van de Centrale Raad de grondslagen van de gedetineerden voor de EBI's heeft aangescherpt. Zo blijkt voor het aannemen van een extreem vlucht- en beheersrisico het van belang te zijn of een recente ontvluchting dan wel poging daartoe heeft plaatsgevonden waarbij geweld is gebruikt dan wel bedreigd is met geweld.

De leden van de VVD vroegen of dit nu betekende, dat indien aan deze

criteria niet is voldaan er dus geen plaatsing in een EBI-inrichting kan plaatsvinden. Het moet toch juist mogelijk zijn om gedetineerden in een EBI-inrichting op te nemen waarvan vermoed kan worden, dat deze «bevrijd» zullen worden bijvoorbeeld omdat zij hoofd van een criminele organisatie zijn? Zij vroegen de regering hierop nader in te gaan.

Vervolgens vroegen deze leden hoe vaak het voorkwam, dat gebruik gemaakt wordt van een verzoek krachtens artikel 117 a van de gevangenismaatregel.

Met betrekking tot de deregulering merkten deze leden op, dat toch te verwachten is, dat het aantal verzoeken om in een andere inrichting te worden opgenomen zal toenemen en voorts, dat de selectieprocedures steeds omvangrijker zullen worden. Voor wat betreft de financiële gevolgen vroegen deze leden welke taken de 60 personeelsleden extra krijgen te verrichten. Voorts vroegen zij de regering nader aan te geven welke uitgaven van de sector delinquentenzorg en jeugdinrichtingen worden verlaagd.

Tot slot gingen deze leden in op het nieuwe derde lid van artikel 54. Zij erkenden, dat de in dat lid vervatte regeling doelmatig is, maar zij vonden het twijfelachtig of dit systeem past in ons stelsel van het horen van belanghebbenden. Is het niet gewenst, dat die instantie die rechtspreekt ook zelf de betrokkene hoort?

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Alvorens te komen tot een eindoordeel zouden zij graag willen beschikken over een aantal feitelijke gegevens over de toepassing van extra beveiligde inrichtingen (EBI's). Zo stelt de memorie van toelichting, dat oorspronkelijk werd uitgegaan van een groep van ongeveer tachtig gedetineerden die voor een andere wijze van opvang in aanmerking zouden komen. Wat is het werkelijk aantal gedetineerden dat sinds het in gebruiknemen van de EBI's daarin is geplaatst? Wat is de huidige prognose voor het aantal in aanmerking komende gedetineerden? Hoe groot is het huidige aantal cellen binnen EBI's, en over hoeveel inrichtingen zijn die verdeeld? Zal er in dat aantal nog verandering komen? Hoe vaak vindt binnen het zogenaamde «carrousel-systeem» een overplaatsing plaats? Is dat na een vaste periode, of verschilt de periode al naar gelang gedetineerde en behoefte? Deze leden wezen er op dat het antwoord op de laatste vraag bij voorbeeld van belang is voor het beoordelen van de wenselijkheid van een beroepsmogelijkheid bij overplaatsing.

In het algemeen is, zo stelden deze leden, de memorie van toelichting wel erg summier in zijn evaluatie van de resultaten tot nu toe. Zo wordt gesteld dat «op grond van opgedane ervaring» is gebleken, dat gecombineerde onderbrenging van gedetineerden die een bijzonder vlucht- dan wel beheersrisico opleveren niet wenselijk is. Zij vroegen de bewindslieden om nader op die ervaring en op de getrokken conclusies in te gaan. Kan bovendien meer in het algemeen worden ingegaan op de vraag, of het gebruik maken van EBI's heeft voldaan aan de verwachtingen die bij instelling daarvan bestonden?

De leden van de fractie vroegen de bewindslieden om, voor wat het regiem in de EBI's betreft, in te gaan op een opmerking in het schriftelijk commentaar van de Coornhert-Liga terzake. In die opmerking wordt gesteld dat de gebouwelijke situatie in de EBI's in feite tot consequentie heeft, dat per inrichting slechts zo weinig gedetineerden kunnen worden geplaatst, dat van een regiem van beperkte gemeenschap eigenlijk nauwelijks sprake meer is; in de praktijk zou het regiem dicht tegen dat van een pure afzondering zitten. Zijn de bewindslieden overigens van oordeel dat er ook in EBI's naar moet worden gestreefd het regiem van beperkte gemeenschap zo goed mogelijk vorm te geven?

De leden van Groen Links hadden met enige terughoudendheid kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze terughoudendheid werd hen ingegeven door de vrees dat de indiening door de regering het gevolg was van een zeker «Pavlov»-effect: wanneer er eens een spectaculaire ontsnapping had plaatsgevonden, was de onmiddellijke reactie dat het in Nederland ontbrak aan extra zwaar beveiligde inrichtingen. In de memorie van toelichting kwamen zij die motivering ook met zoveel woorden tegen. De aan het woord zijnde leden veronderstelden dat de regering met de instelling van extra beveiligde inrichtingen voornamelijk beoogde een verontruste samenleving te sussen, zonder serieus te overwegen of dat effect daadwerkelijk werd bereikt en of de ongerustheid bij burgers niet op een ander manier kon worden weggenomen. Daarbij tekenden de aan het woord zijnde leden aan, dat zelfs uit extra beveiligde inrichtingen ontsnapping mogelijk bleef, zoals niet zolang geleden in Leeuwarden nog was aangetoond.

De leden hadden los daarvan enige moeite met de door justitie gevolge procedure ten aanzien van het in werking stellen van extra beveiligde inrichtingen. Het circuit had tot nu toe geen wettelijke basis, daartoe moest immers het onderhavige voorstel dienen. Er werd desondanks al anderhalf jaar gebruik gemaakt van extra beveiligde inrichtingen, slechts gebaseerd op circulaire van het ministerie van Justitie. De aan het woord zijnde leden vonden dit uit democratisch oogpunt bezien een twijfelachtige gang van zaken. Bij het instellen van een gedifferentieerd gevangenisregime speelde de visie die men innam ten opzichte van gevangenisstraf naar de mening van deze leden een grote rol. Zij namen aan dat de regering deze mening deelde. Zij wilden graag de vraag beantwoord zien wat de regering in het huidige tijdsbestel het belangrijkste doel vond van een vrijheidsstraf. Was dat (nog) het resocialisatie-doel, of moest gevangenisstraf vooral worden gezien als genoegdoening van een geschade samenleving in de vorm van leedtoevoeging aan de dader van die schending? Als, naar de leden van Groen Links hoopten, de nadruk lag op resocialisatie, dan moest alles in het werk gesteld worden om dat doel zo optimaal mogelijk te bereiken. Zij vreesden dat een tegengesteld effect werd bereikt door langgestraften (on)regelmatig over te plaatsen naar verschillende uithoeken van het land. Soms moeizaam opgebouwde vertrouwensrelaties met reclasseringswerkers, onontbeerlijk voor het welslagen van het resocialisatieproces, werden door overplaatsing teniet gedaan. En het was toch algemeen bekend dat als gevolg van een dergelijke verstoring nieuwe vertrouwensrelaties nog veel moeilijker tot stand konden komen. Langgestraften, die in een regulier gevangenisregime niet zo'n enorm probleem hoefden te geven, konden door het grotere isolement die een extra beveiligde inrichting met zich meebracht, weleens een veel groter gevaar vormen. De extra beveiligde inrichtingen vormden immers een klein circuit van mensen die helemaal niets meer te verliezen hadden. De aan het woord zijnde leden vroegen zich in allen gemoede af of het niet beter was om vluchtgevaarlijke gedetineerden binnen de normale inrichtingsmuren te houden en een grotere nadruk te leggen op een sterkere buitenbeveiliging van die inrichtingen. Binnen de muren moest volgens hen alles op alles gezet worden om die langgestraften, die met hun rug tegen de muur staan, nog te proberen een positieve instelling tegenover de maatschappij bij te brengen. Het gevaar, dat de beoogde carrouselwerking van voortdurende overplaatsing uiteindelijk een grotere bedreiging zou opleveren was volgens hen levensgroot aanwezig. Bedacht moest worden dat – hoe lang een gevangenisstraf ook is – uiteindelijk de poorten van de gevangenis ook voor de meest zwaar gestrafte zal opengaan. Een goede begeleiding van deze mensen op hun terugkeer in de samenleving vonden de leden van Groen Links van het hoogste belang.

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hadden er begrip voor dat vooruitlopend op een algehele herziening van het wettelijke differentiatiestelsel nu wordt voorgesteld een nadere regeling te treffen met betrekking tot de opvang van gevangenen die een bijzonder gevaar voor vlucht opleveren. Zij hadden echter wel behoefte aan nadere informatie over de voorbereiding van de algehele herziening. In de notitie van 4 juli 1990 (Kamerstuk 21 634) is wetswijziging op een aantal punten aangekondigd. In de lijst met antwoorden (stuk nr. 3) wordt desgevraagd meegedeeld dat hiermee tenminste een jaar gemoeid zal zijn. Inmiddels is bijna een jaar verstreken. In de memorie van toelichting wordt echter niet meer verteld dan dat met de ambtelijke voorbereiding een begin is gemaakt. Kan zo concreet mogelijk worden meegedeeld in welke fase de voorbereiding thans verkeert en welke procedure verder zal worden gevolgd? Welke tijdsplanning geldt hiervoor?

De leden van de GPV-fractie onderschreven de argumentatie dat tegen de beslissing tot overplaatsing geen beroep behoeft open te staan. Zal de wettelijke uitsluiting echter niet leiden tot openstelling van andere vormen van beroep of bezwaar? Kan de beslissing tot overplaatsing wellicht worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Wet Arob? Kan de gedetineerde zich wellicht tot de Nationale ombudsman wenden?

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
Coenen