

24 263

Vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten (Penitentiaire beginselenwet)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 februari 1998

De vragen die door de leden van de fracties zijn gesteld naar aanleiding van de memorie van antwoord, beantwoord ik als volgt.

1. Algemeen

De commissie had er moeite mee dat de beantwoording van hun vragen in het voorlopig verslag zo lang op zich had laten wachten. Dit gold voor de commissie te meer nu het onderhavige wetsvoorstel op de lijst van prioritaire wetsvoorstellen van de minister-president is geplaatst. Met de commissie ben ik van mening dat de verslagen zo snel mogelijk beantwoord moeten worden, zeker als het om prioritaire wetsvoorstellen gaat. Helaas is bij het opstellen van de memorie van antwoord vertraging opgelopen. Deze werd voornamelijk veroorzaakt door de zomervakantie die in de periode tussen het vaststellen van het voorlopig verslag en het indienen van de memorie van toelichting lag. De commissie gaf aan dat naast het wetsvoorstel nog een aantal uitvoeringsregelingen in werking dienen te treden. Inderdaad zal gelijktijdig met het wetsvoorstel ook een nieuwe algemene maatregel van bestuur (de Penitentiaire maatregel) in werking moeten treden. Over deze Penitentiaire maatregel is eind november geadviseerd door de Raad van State. Dat betekent dat naar verwachting in januari 1998 de Penitentiaire maatregel aan beide Kamers der Staten-Generaal kan worden voorgehangen. Voorts dient er ingevolge het voorstel van wet nog een aantal ministeriële regelingen te worden opgesteld. Met uitzondering van de regels ten aanzien van het penitentiair programma betreffen dit onderwerpen waarover reeds nu (onder de Beginselenwet gevangeniswezen) regelingen ofwel circulaires bestaan. Ingevolge artikel 92 van het voorstel van wet zullen deze regels, bij inwerkingtreding van het voorstel van wet, hun geldigheid behouden en worden verondersteld te zijn vastgesteld volgens de terzake relevante bepalingen van de Penitentiaire beginselenwet. Dit impliceert dat niet alle uitvoeringsregelingen gelijktijdig met het voorstel van wet in werking behoeven te treden. Aangezien het om een omvangrijk geheel van regelgeving gaat is dat ook niet noodzakelijk. Bij wetgevingsoperaties van een omvang als hier aan de orde is het niet ongebruikelijk dat er een zekere overgangperiode in acht wordt genomen waarbinnen de regelingen geleidelijk aan in werking treden. Een dergelijke procedure is

thans ook gaande in de TBS-sector waar zowel de Beginselenwet als het Reglement verpleging ter beschikking gestelden reeds per oktober jl. in werking zijn getreden en waar in de eerste helft van 1998 de uitvoeringsregelingen in werking treden.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarop mijn mening gebaseerd is dat het onderbrengen van artikel 78 van het voorstel van wet niet op een vergissing berust. Zoals ik in de memorie van antwoord aangaf, is er hier geen sprake geweest van een vergissing maar van een keuze. Over de vraag of deze keuze achteraf de meest juiste is gebleken kan men van mening verschillen. Bij nadere lezing zou artikel 78 ook in een afzonderlijk hoofdstuk luidende «Bijzondere bepalingen betreffende militair gedetineerden», kunnen worden opgenomen. In het kader van de evaluatie van de wet kan worden gezien of op dit punt een wijziging op haar plaats is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de aandacht voor de problematiek van personen die verblijven in een politiecel. Zij achtten het van belang dat – vanwege de omstandigheden die in sommige politiecellen bestaan – de politieregio's weten hoeveel dagen arrestanten maximaal in een politiecel mogen verblijven. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat het verblijf van verdachten en arrestanten op politiebureaus zo kort mogelijk moet zijn. Gelukkig kan dit momenteel, vanwege de uitbreiding van de celcapaciteit bij de huizen van bewaring, ook doorgaans gerealiseerd worden. In september 1997 verbleven 135 personen in een politiecel (inclusief vreemdelingen). De gemiddelde verblijfsduur was 5 dagen. Ik kan evenwel niet uitsluiten dat in periodes waarin een groot aanbod van verdachten moet worden ingesloten, zij langer dan dit gemiddelde op een politiebureau moeten wachten in afwachting van doorplaatsing in een huis van bewaring. Zeker indien het om verdachten van ernstige misdrijven gaat vind ik het ook gerechtvaardigd dat die – indien er tijdelijk geen plaats is in een huis van bewaring – in een politiecel verblijven. Het alternatief van heenzending acht ik onacceptabel.

Het uitgangspunt is dat het bevel bewaring in een huis van bewaring ten uitvoer wordt gelegd. Dat betekent dat slechts de eerste vier dagen van de preventieve hechtenis in een politiecel worden doorgebracht. Enige tijd geleden zijn een aantal politiecellen gebouwendijk opgewaardeerd tot de zogenaamde politiecellen-plus. In deze cellen, die nagenoeg niet onder doen voor die in een huis van bewaring, zou een verdachte mijns inziens ook het bevel bewaring kunnen ondergaan, indien er in een huis van bewaring geen plaats is. De aanvaardbaarheid van de verblijfsduur hangt dus mede af van de omstandigheden waaronder de preventieve hechtenis plaatsvindt. Zoals de leden van de PvdA-fractie al suggereerden zal ik de politie en het openbaar ministerie verzoeken om, in de gevallen dat na de fase van in verzekeringstelling geen plaats beschikbaar is in een huis van bewaring, te bewerkstelligen dat deze verdachten zoveel mogelijk worden ondergebracht in een politiecel-plus.

Het verblijf van tot vervangende hechtenis veroordeelden op een politiebureau is geregeld in een richtlijn van de Procureurs-Generaal van 1 juli 1991 (Stcrt. 1991, 168) «Tenuitvoerlegging vervangende hechtenis in politiecellen» en is zowel bij de politie als het openbaar ministerie genoegzaam bekend.

2. Penitentiair programma

De leden van de CDA-fractie vroegen of bij de aanpassing van artikel 4, tweede lid, van het voorstel van wet is vergeten artikel 2, eerste lid, aan te passen. Het antwoord daarop luidt ontkennend. Artikel 2, eerste lid, van het voorstel van wet geeft in zijn algemeenheid aan op welke wijze de tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen of vrijheidsbenemende maatre-

gelen plaatsvindt. De nadere uitwerking daarvan ten aanzien van het penitentiair programma is gegeven in artikel 4. Daarin wordt verder aangegeven welke gedetineerden daarvoor in aanmerking komen. In zoverre wordt invulling gegeven aan de bijzin «voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald» in artikel 2, eerste lid.

De aan het woord zijnde leden hadden behoefte aan klaarheid wat precies onder het penitentiair programma zal worden begrepen. Zoals in de behandeling van dit voorstel van wet is aangegeven is het penitentiair programma een verplicht samenstel van activiteiten waaraan een gedetineerde aan het einde van diens vrijheidsstraf kan deelnemen. Hij heeft tijdens deze deelname zijn hoofdverblijf niet meer in een penitentiare inrichting. De modaliteit van het penitentiair programma biedt een wettelijke basis voor experimenten die thans gevoerd worden. Het gaat onder meer om de inrichtingen voor dagdetentie en het project REtour. Onlangs heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over mijn plannen ten aanzien van het experiment Jeugdwerkinrichting. Ik heb aangegeven de waardevolle elementen van dit experiment in de komende wettelijke kaders in te bedden. Onder voorzitterschap van de directeur Gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen is een werkgroep ingesteld die hieraan uitwerking zal geven. De werkgroep zal aan het einde van het eerste trimester van 1998 verslag uitbrengen. Het ligt – gelet op de systematiek van de Penitentiare beginselenwet – voor de hand dat de belangrijke delen van het Jeugdwerkinrichting-traject zullen worden ten uitvoer gelegd in een penitentiare inrichting die met een bestemming bijzondere zorg (artikel 14 Pbw) kan worden bestemd. De extramurale fase van de Jeugdwerkinrichting zal als een op deze bijzondere zorg voortzettend penitentiair programma kunnen worden erkend.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke wijzigingen in de wet dienen te worden aangebracht indien de Jeugdwerkinrichting als afzonderlijke strafmodaliteit zou worden voortgezet. In dat geval zou de Jeugdwerkinrichting als afzonderlijke straf in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht moeten worden opgenomen. Indien de Jeugdwerkinrichting ook in het kader van de voorlopige hechtenis zou moeten worden doorlopen, zou dit ook wijziging van de artikelen 67 e.v. Wetboek van Strafvordering betekenen. De Jeugdwerkinrichting zou dan als een modaliteit van voorlopige hechtenis daar moeten worden opgenomen. In mijn brief van 18 juli 1997 aan de Tweede Kamer (kenmerk 641472/97/DPJS, zie bijlage)¹ en ook in mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de CDA-fractie ter gelegenheid van de behandeling van de begroting van mijn ministerie op 5 en 6 november jl., heb ik aangegeven waarom ik deze wijzigingen niet voorsta. Ik acht het onwenselijk dat een dergelijke straf als voorwaarde wordt gesteld bij een schorsing van voorlopige hechtenis. Een snelle reactie op een strafbaar feit dient in de eerste plaats gerealiseerd te worden door verkorting van de procedures. Het in de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering opnemen van een wijze van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel strookt bovendien systematisch niet met de regeling van dergelijke onderwerpen in het wetsvoorstel Penitentiare beginselenwet.

De brief over het onderwerp van de vervroegde invrijheidstelling waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen is op 8 december jl. (kamerstukken II 1997/98, 25 808, nr. 1) aan de Tweede Kamer toegezonden en in afschrift aan de Eerste Kamer.

Naar aanleiding van de memorie van antwoord vroegen deze leden of ik er niet aan voorbij ga dat bij de – haast automatische – vervroegde invrijheidstelling in het geheel geen situatie kan worden bereikt die het penitentiair programma benadert. In de aangehaalde passage heb ik – in reactie op de vraag van de CDA-fractie naar het voorontwerp Herziene regeling vervroegde invrijheidstelling – aangegeven dat bij de in dat voorontwerp opgenomen modaliteit van *voorwaardelijke* vervroegde invrijheidstelling nooit voorwaarden kunnen worden gesteld die verge-

¹ Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 121356.

lijkbaar zijn met voorwaarden die in het kader van een penitentiair programma kunnen worden gesteld. De wettelijke regeling van de huidige vervroegde invrijheidstelling laat geen ruimte voor het stellen van voorwaarden bij de vervroegde invrijheidstelling.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de afstemming van de verschillende sanctiemogelijkheden. Zij verwezen daarbij naar het naar elkaar toe groeien van dienstverlening en elektronisch toezicht als vormen van vrijheidsbeperking enerzijds en de vrijheidsstraf – met zijn verschillende wijzen van tenuitvoerlegging – anderszijds. Deze ontwikkeling heeft volgens deze leden tot gevolg dat bijzondere voorwaarden bij sanctievormen die mede tot doel hebben de toepassing van vrijheidsstraf terug te dringen, inhoudelijk overeenstemmen met projecten die deel uitmaken van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Er zou, aldus de leden, een afbakeningsprobleem ontstaan. Bij het zoeken naar alternatieven voor het opleggen van een korte vrijheidsstraf, wordt en is in het verleden met verschillende vormen van vrijheidsbeperking geëxperimenteerd. Het is daarbij evenwel steeds de bedoeling om – na afronding van de experimenten – in een solide wettelijke basis te voorzien. Dan wordt tevens gekeken naar de afstemming met de andere sanctiemodaliteiten die het Wetboek van Strafrecht kent. Gedurende de experimentele fase wordt gebruik gemaakt van de modaliteiten van voorwaardelijke veroordeling en schorsing van de voorlopige hechtenis onder het stellen van voorwaarden. Dat neemt niet weg dat – indien het experiment is afgesloten en in een permanente regeling wordt voorzien – deze modaliteiten niet meer op basis van de hiervoor genoemde juridische modaliteiten kunnen worden toegepast. Concreet houdt dit bijvoorbeeld in dat, toen dienstverlening in de wet werd opgenomen als hoofdstraf, deze niet meer als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf of als voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis kon worden opgelegd. Overigens ben ik van mening dat – buiten experimenten – terughoudendheid betracht moet worden in de zwaarte van de bijzondere voorwaarden die bij een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden opgelegd. Het kan en mag niet zo zijn dat in feite hoofdstraffen als bijzondere voorwaarde worden gesteld. Hetzelfde geldt ten aanzien van het stellen van voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis. De leden hadden twijfels of de rechter die een vrijheidsstraf oplegt wel de bedoeling heeft dat het laatste deel daarvan in de vorm van een penitentiair programma ten uitvoer gelegd kan worden, te meer nu de rechter tal van alternatieven heeft voor het opleggen van een vrijheidsstraf. Ik merk op dat deze alternatieven slechts bestaan voor een kortere vrijheidsstraf en niet voor de straffen waarbij deelname aan een penitentiair programma mogelijk is. In de eerste plaats geef ik, door het wettelijk regelen en op het niveau van een algemene maatregel van bestuur nader uitwerken van de modaliteit van het penitentiair programma, daarover meer duidelijkheid aan onder andere de strafrechter. In de tweede plaats is het gegeven dat gedetineerden aan het einde van hun straf meer vrijheden genieten niet nieuw. Reeds vele jaren bestaan de halfopen en penitentiare open inrichtingen. Ook de inrichtingen voor dagdetentie bestaan geruime tijd. Het penitentiair programma vormt het sluitstuk van deze vormen. Het komt de resocialisatie ten goede indien de terugkeer naar de samenleving van de gedetineerde zo geleidelijk als mogelijk plaatsvindt. Een rechter die een vrijheidsstraf oplegt weet dat een verantwoorde terugkeer in de samenleving één van de doelen van de vrijheidsstraf is. Hiermee wordt immers beoogd recidive te voorkomen. Dat kan niet gerealiseerd worden zonder de administratie daartoe (met de voorgestelde regelgeving duidelijk ingekaderde) middelen te bieden. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of niet een herbezinning wenselijk is op de verhouding tussen de onvoorwaardelijke en de voorwaardelijke modaliteiten van de vrijheidsstraf en op de verhoudingen

tussen rechter, officier van Justitie en administratie. Zij vroegen zich af of het zinvol zou zijn om een staatscommissie in te stellen om over deze problemen te adviseren. Gelet op het toenemende scala aan vrijheidsbeperkende sanctie- en executiemodaliteiten is het hebben van een overzicht over het geheel van groot belang. Het is essentieel dat er een helder en overzichtelijk sanctiestelsel is waarbij de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen duidelijk zijn gedefinieerd. Voor een deel wordt dit reeds door middel van onder andere het onderhavige wetsvoorstel aangegeven. De door de leden van de PvdA-fractie gevraagde herbezinning wordt acuut bij de introductie van nog weer nieuwe sanctie- en executiemodaliteiten. In mijn brief van 30 oktober 1997 over elektronisch toezicht aan de voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II 1997/98, 25 712, nr. 1, zie bijlage)¹ heb ik aangekondigd dat een beslissing over deze inbedding door mij zal worden genomen nadat twee jaar aanvullende ervaring is opgedaan met de toepassing hiervan. De instelling van een eventuele staatscommissie vind ik op dit moment nog niet opportuun.

3. Beheer

De leden van de CDA-fractie achtten de bestuursrechtelijke positie van de selectiefunctionaris nog steeds onduidelijk. Deze leden haalden enkele passages uit de memorie van antwoord aan. Wat ik heb bedoeld duidelijk te maken in de memorie van antwoord is het volgende. In het wetsvoorstel is een aantal personen benoemd en heeft daarbij wettelijk taken gekregen. Het gaat, naast de minister, om de selectiefunctionaris en de directeur van een inrichting. In het standaardgeval zal de selectiefunctionaris zelf de beslissingen nemen ten aanzien van plaatsing, overplaatsing en deelname aan een penitentiair programma. In zoverre beoogt het wetsvoorstel de reeds vele jaren gehanteerde praktijk, waarin de penitentiair consulenten deze beslissingen feitelijk nemen, neer te leggen. De selectiefunctionaris is in dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen van mijn ministerie. Op grond daarvan is er dus sprake van een hiërarchische relatie tussen minister, via het hoofd van voornoemde dienst, en de selectiefunctionaris. De minister (alook anderen die hiërarchisch boven de selectiefunctionaris staan) kan hem aanwijzingen geven ten aanzien van individuele gevallen. Ik heb in de memorie van antwoord gesteld dat, ook indien de selectiefunctionaris een opdracht van «bovenaf» krijgt dit hem niet ontslaat van de verplichting zelf een oordeel te vormen. Ik heb daarmee bedoeld te zeggen dat de selectiefunctionaris niet naar de minister kan verwijzen in bijvoorbeeld een beroepsprocedure en daarmee onschendbaar zou zijn. Ook in die situaties dient de selectiefunctionaris een eigen afweging te maken, waarbij mijns inziens als uitgangspunt de opdracht van zijn hiërarchisch bovengeschikte geldt. Ook indien de selectiefunctionaris tegen een dergelijke opdracht in anders beslist blijft de minister verantwoordelijk. In theorie kan een selectiefunctionaris een aanwijzing van de minister naast zich neerleggen. In dergelijke situaties kunnen dan wel via de ambtenarenregelgeving de nodige disciplinaire maatregelen genomen worden jegens de selectiefunctionaris. De relatie vergelijkbaar met de relatie tussen minister en directeur van een inrichting. Ook daar kan ik aanwijzingen geven die opgevolgd dienen te worden, maar ook in die gevallen zal de directeur een eigen verantwoordelijkheid behouden in de wijze waarop hij de aanwijzing uitvoert.

Een selectiefunctionaris is derhalve geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van het door de leden aangehaalde wetsvoorstel 25 629. De Dienst Justitiële Inrichtingen is een intern verzelfstandigd agentschap, zoals ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst is. De selectiefunctionaris is een ambtenaar in dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen, en blijft daarmee hiërarchisch ondergeschikt aan de minister.

¹ Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffienr. 121356.

4. Verzorging

De leden van de CDA-fractie vroegen mij nogmaals aan te geven welke concrete maatregelen genomen worden ten aanzien van de problematiek van de geestelijk gestoorde gedetineerden. Wanneer worden deze maatregelen ter uitvoering gebracht en hoe gaat dit gebeuren. Zoals u wellicht weet is op 3 december jl. een algemeen overleg geweest tussen de Vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en mijzelf. Daar werd onze brief van 5 november jl. over dat onderwerp besproken (kamerstukken II 1997/98, 25 715, nr. 1, zie bijlage)¹. In deze brief is een volledig overzicht gegeven van de te ondernemen stappen. Ik volsta op deze plek met naar deze brief te verwijzen. Ter aanvulling merk ik nog op dat het aantal IBA-plaatsen in het gevangeniswezen vanaf 1994 is gestegen van 127 (1994), 165 (1995), 177 (1996)), tot 215 in 1997. Tevens is in het kader van de toegenomen aandacht voor deze groep gedetineerden de uitstroom naar vervolgvoorzieningen buiten het gevangeniswezen gestegen van 225 in 1994 tot 905 in 1996.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

¹ Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 121356.