

De afgelopen dertig jaar is het aantal gedetineerden in Nederland sterk gestegen. Nederland heeft nu een van de hoogste percentages per 100.000 inwoners in West-Europa. Toch zijn de penitentiaire inrichtingen niet overbevolkt. De meeste gedetineerden hebben een eigen cel. Tot voor kort was eenpersoonscelgebruik de standaard. Met de invoering van meerpersoonscelgebruik op 13 september 2004 is die standaard – en een traditie van ruim 150 jaar – los gelaten. Een besluit gebaseerd op financiële afwegingen, het gebrek aan cellen en de ‘verharding’ van de publieke en politieke opinie.

HANS MOORS

Tweezaam, of toch alleen?

Het debat over celstraf in historisch perspectief

De discussie over celstraf heeft een lange geschiedenis. Die hangt samen met veranderende inzichten in de betekenis en het doel van straffen. In die zin is de ontwikkeling van het denken over celstraf een belangrijk fenomeen in de politieke en culturele geschiedenis van Nederland. Het raakt aan de vragen hoe, waarom en onder invloed van welke maatschappelijke veranderingen opvattingen over de aard van straffen wijzigen. Daarnaast is het boeiend om te zien hoe de actuele discussie over gevangenisstraf al bijna twee eeuwen langs twee lijnen wordt gevoerd. Een beheersmatige, technocratische visie op het opsluiten en afzonderen van criminelen staat op gespannen voet met ethisch en

gedragskundig georiënteerde inzichten op het verbeteren en resocialiseren van gedetineerden.

Vanuit beide, onderling samenhangende invalshoeken – de geschiedenis van het straffen én de geschiedenis van de discussie over de gevangenisstraf – is de celstraf in historisch perspectief een interessant onderwerp voor lessen geschiedenis en staatsinrichting – zeker nu ‘het tolerante Nederland’ zijn grenzen zoekt.

Gevangenissen in Nederland

Het Nederlandse gevangeniswezen (justitiële jeugdinrichtingen en TBS-inrichtingen vallen hier buiten) telt twintig instellingen: de zogenoemde clusters van penitentiaire inrichtingen (PI). Elk cluster bestaat uit verschillende locaties en units, soms met specifieke specialismen. Ook zijn er aparte inrichtingen voor mannen en vrouwen. Er zijn huizen van bewaring, waar gedetineerden verblijven in afwachting van hun rechtszaak. Daarnaast zijn er gesloten, halfopen en open inrichtingen (in volg-

orde van afnemende mate van beveiliging), waar gedetineerden zitten die al zijn veroordeeld voor hun misdrijf. De term ‘gevangenissen’ is een verzamelterm. De bekende ‘Bijlmerbajes’, bijvoorbeeld, maakt (samen met twee andere locaties in Amsterdam) deel uit van het PI-cluster Amsterdam en bestaat uit drie huizen van bewaring, een forensische observatie- en begeleidingsafdeling en een afdeling voor strafrechtelijke opvang verslaafden.

Binnen de gevangenissen wordt een aantal regimes gehanteerd. Die zijn vastgelegd in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Sinds het midden van de twintigste eeuw is het gemeenschapsregime standaard. Van het individueel regime (vergelijkbaar met ‘eenzame opsluiting’) wordt relatief weinig gebruik gemaakt. Het gemeenschapsregime bestaat in twee varianten. In het regime van algehele gemeenschap verblijven gedetineerden overdag tezamen in woon- en werkruimten of nemen zij gemeenschappelijk deel aan dagbestedingsactiviteiten.

HANS MOORS IS REDACTEUR VAN KLEIO EN WERKT ALS SENIOR ONDERZOEKER BIJ IVA BELEIDSONDERZOEK EN ADVIES, VERBONDEN AAN DE UNIVERSITEIT VAN TILBURG.

In het regime van beperkte gemeenschap krijgen gedetineerden de gelegenheid om overdag deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten. Doen zij dat niet, dan verblijven zij in de cel. Het regime van beperkte gemeenschap wordt vooral in huizen van bewaring toegepast.

Eenzame opsluiting

In de zeventiende en het begin van de achttiende eeuw werd gevangenisstraf in de Nederlandse gewesten al veel vaker opgelegd dan in andere West-Europese landen. Vanaf het einde van de achttiende eeuw won de gevangenisstraf overal in Europa snel aan betekenis. Eind achttiende en begin negentiende eeuw groeide de gevangenisstraf uit tot de belangrijkste vorm van straffen. Deze ontwikkeling liep – ook in Nederland – parallel aan een toenemende weerstand tegen fysiek geweld, openbare lijf- en doodstraffen.

Vroeg in de negentiende eeuw was het stelsel van eenzame opsluiting, al dan niet gecombineerd met tewerkstelling, uit Amerika komen overwaaien. Daar was sinds het begin van de negentiende eeuw geëxperimenteerd met twee soorten cellulaire gevangenisstraf. Het *Pennsylvanische stelsel* (ook wel *Philadelphische stelsel* genoemd) was gebaseerd op 24 uur eenzame opsluiting, soms zelfs zonder werk, maar met de Bijbel.

Vanaf 1829 werden experimenten met arbeid op cel uitgevoerd. In het *Auburnstelsel* zaten gedetineerden 's avonds en 's nachts in eenzame opsluiting. Overdag verrichtten zij arbeid in collectief verband, waarbij onderling contact en spreken verboden was. Werd in Amerika uiteindelijk vrijwel overal het Auburnstelsel ingevoerd, Nederland koos na jarenlange discussie – net als de meeste andere West-Europese landen – voor het Pennsylvanische stelsel met arbeid op cel (10,5 – 14 uur per dag).

De idee achter het stelsel van eenzame opsluiting was, dat gevangenen niet – tezamen op een overbevolkte cel, zoals gebruikelijk was – in erbarmelijke, onhygiënische omstandigheden aan hun lot overgelaten moesten worden. Het strafbeginsel verschoof van verwaarlozing, intimidatie en uitsluiting naar correctie: disciplineren, zedelijke en morele verbetering.

'Hier sluit men den gevangenen op,' schreef de 'Amsterdamse Quaker' J.S. Mollet, bestuurslid van het Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen in 1828 naar aanleiding van de Amerikaanse experimenten in Philadelphia, 'niet om de maatschappij te wreken, maar om haar te beveiligen'. Door eenzame opsluiting in een cel, discipline, orde en regelmaat moesten misdadigers worden gestimuleerd om boete te doen, hun geweten te laten ontwaken, zodat zij na verloop van tijd

In de huidige visie van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) worden delinquenten niet alleen ingesloten om de maatschappij te beschermen en veiliger te maken, maar ook vanuit rechtvaardigheidsbeleving. De wetenschap dat iemand zijn straf niet ontloopt, helpt slachtoffers bij hun traumaverwerking. Tegelijkertijd heeft detentie, volgens de DJI, niet alleen met in het verleden begane misdrijven te maken. Er wordt tevens geprobeerd om te voorkomen dat mensen in herhaling vervallen door structuur en begeleiding te bieden en praktische vaardigheden aan te leren.

weer in de samenleving konden terugkeren. Celstraf was een beschavende straf.

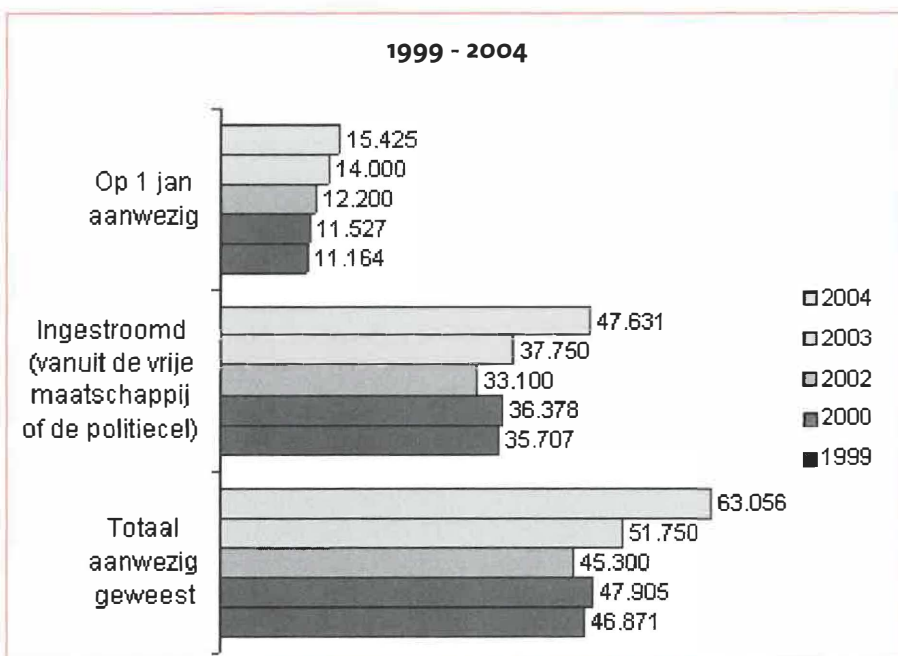
Deze 'nieuwe menslievendheid' is van cruciale invloed gebleken: enerzijds op het denken over de aard, het doel en de betekenis van de gevangenisstraf, anderzijds op het emancipatieproces van gevangenen.

Protest zonder resultaat

Op 18 augustus 1847 maakte de Amsterdamse broodschrijver Jan de Vries zich ongerust over de dreigende invoering van het 'cellulaire gevangenisstelsel'. Dat zou indruisen, schreef hij in *De Hydra*, tegen elke vorm van 'menselijke regtvaardigheid'. De Vries stond niet alleen. Vrijwel de gehele radicale pers (volgeschreven door journalisten met de nodige gevangeniservaring) fulmineerde tegen de idee om gevangenen in eenzame opsluiting op een eenpersoonscel te plaatsen.

Ze zouden dan zijn overgeleverd aan de willekeur van bewakers en het isolement zou velen tot wanhoop en krankzinnigheid drijven.

De Vries' pleidooi om de bestaande situatie van meer gedetineerden op een cel te handhaven, kwam op een moment dat de 'menslievende' voorstanders van het 'penitentiare beschavingsoffensief' hun politieke gelijk haalden. Dat had trouwens de nodige voeten in de aarde gehad. De Nederlandse regering ging pas na een kwart eeuw van intensief debat overstag. Ze zag het nut van het cellulaire stelsel lang niet in en bovendien was er geen geld om het in te voeren.



Cijfers van het aantal gevangenen.

In 1850 werd de eerste cellulaire gevangenis van Nederland in Amsterdam in gebruik genomen. Een jaar later volgde de experimentele invoering van eenzame opsluiting en werd het bij wet mogelijk om gevangenen met een straf van zes maanden cellulair te plaatsen. Al snel werd deze termijn opgerekt naar één jaar (1854), later naar twee jaar (1871) en vijf jaar (1880).

In het Nederlandse gevangenisstelsel van de tweede helft van de negentiende eeuw kwam steeds meer nadruk te liggen op 'zedelijke verbetering' door eenzame opsluiting. Nederland kwam in dit opzicht in toenemende mate in een bijzondere positie terecht. In Frankrijk kwam het cellulaire stelsel nooit volledig van de grond. Dominant in Amerika was een gemengd stelsel van eenzame opsluiting en gemeenschappelijke arbeid, terwijl het Engelse stelsel in toenemende mate ruimte bood voor sociale interactie tussen gedetineerden.

Discussies

Tegen het einde van de negentiende eeuw was men vrijwel overal teruggekomen op het cellulaire stelsel. Er werd geëxperimenteerd met meer personen op een cel en groepswijze insluiting. Zo niet in Nederland: het cellulaire stelsel lag aan de basis van het nieuw Nederlands Wetboek van Strafrecht uit 1886, niet alleen in de variant van eenzame opsluiting, maar ook als deel van de algehele of beperkte gemeenschap. Eenzame opsluiting werd geleidelijk meer uitzondering dan regel, maar het principe van één persoon op één cel bleef intact. Juist vanwege het feit dat eenpersoonscellen de standaard vormden, ontstond in Nederland een voortdurende wetenschappelijke en politieke discussie over de kwestie wat de ideale verhouding tussen isolement en gemeenschap moest zijn.

Deze discussie, die dankzij de opkomst van kranten en tijdschriften met een almaar groeiend leespubliek in steeds bredere kring weerklank vond, is van groot belang geweest voor het denken over de positie van gevangenen. Kennis over hoe het in de gevangenissen toeging, raakte breed verspreid en meer sociale mensbeelden vonden ingang in het denken over criminaliteitsbestrijding.

Rond de Eerste Wereldoorlog was er van het cellulaire optimisme onder politici en gevangenisdeskundigen weinig meer over. In de jaren twintig en dertig stond een steeds kleiner aantal voorstanders lijnrecht tegenover een groeiende groep tegenstanders die, uit eigen ervaring of op grond van verslagen van ex-gevangenen, de averechtse werking van het op eenpersoonscellen én eenzame opsluiting gebaseerde stelsel bekritiseerden. Aan de meningen en ervaringen van (ex)gevangenen werd steeds meer waarde gehecht.

De detentie-ervaringen die tal van mensen gedurende de Tweede Wereldoorlog hadden opgedaan, voedden na de oorlog een tamelijk algemene afkeer van de eenzame opsluiting. Ex-gedetineerde verzetstrijders voerden actie voor hervorming van het gevangeniswezen. In 1951 regelden een nieuwe Penitentiaire Beginselenwet en een nieuwe Gevangenismaatregel de organisatie van een gemengd stelsel van gemeenschappelijke opsluiting in eenpersoonscellen.

Emancipatie van gevangenen

Niet alleen de lange traditie van gevangenisstraffen, maar vooral de langdurige ervaring met het cellulaire stelsel (met betrekking tot eenzame opsluiting of als deel van de regimes van beperkte of algehele gemeenschap) heeft een bijzonder stempel gedrukt op het Nederlandse gevangeniswezen. Herman Franke verklaart in zijn standaardwerk *Twee eeuwen gevangen* hieruit het revolutionaire élan waarmee in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw werd afgerekend met dat verleden. De oude gevangenisgebouwen waren aan vernieuwing toe. Het gevangeniswezen was op negentiende eeuwse grondslag vormgegeven. Het was tijd voor materiële en immateriële investeringen, ook in het gevangeniswezen.

In de beeldvorming destijds werd deze omslag ervaren als een scherpe breuk, als een definitieve 'humanisering' van het gevangeniswezen. In feite ging het echter om een versnelling van ontwikkelingen die al vanaf het einde van de negentiende eeuw door critici van het vigerende celstelsel waren ingezet. Dat die ervaring zo scherp was, kwam door de nieuwbouw en de nieuwe inrichting van gevangenissen, maar ook doordat de ingestelde commissies van toezicht

zichtbaarder maakten wat zich binnen de muren afspeelde. En per saldo gebeurde er ook veel. Gedetineerden kregen rechten, vrijheden, inspraakmogelijkheden en vooral aandacht – binnen én buiten de gevangenis muren.

Dankzij deze publieke aandacht is gedetineerden op de lange termijn een fundamentele verbetering van en begrip voor hun positie ten deel gevallen. Er is een wettelijk geregeld beklagprocedure. Commissies van toezicht beschermen de rechten van gedetineerden. In de gevangenissen participeren gedetineerden in verenigingen of commissies. Ook daarbuiten kunnen ze hun stem laten horen – en gehoord worden: in 1986 verwierven gedetineerden het actieve en passieve kiesrecht.

De rol van de reclassering nam toe. De 'resocialisatieopdracht' van de gevangenisstraf was voor het eerst in de geschiedenis wettelijk vastgelegd, ook al zou die onder invloed van blijvend hoge recidivecijfers tamelijk vlot verwateren.

Een andere ontwikkeling was persistenter: binnen de gevangenissen kwam geleidelijk – in de terminologie van de socioloog Abram de Swaan – een 'onderhandelingshuishouding' in de plaats van een 'bevelshuishouding'. Deze ontwikkeling had een belangrijke invloed op de machtsverhoudingen tussen gevangenis personeel en gedetineerden. In essentie was de medewerking van gedetineerden nodig om de orde, discipline en sfeer in de paviljoens te handhaven. Zij speelden voortaan een meer of minder geïnstitutionaliseerde rol in de besluitvorming over hoe met hen werd omgegaan.

In twee eeuwen tijd werden geminachte, onder erbarmelijke omstandigheden opgesloten 'paria's' goed gehuisveste 'gedetineerden' met rechten, belangen en organisaties die daarvoor opkwamen.

Meerpersoonscelgebruik?

Geen wonder dat de voorstellen om meerpersoonscelgebruik in te voeren allerwege op weerstand stuitten. Deels kwam dat ook door de toonzetting van het debat. Sinds het begin van de jaren tachtig werd de discussie over meerpersoonscelgebruik voortdurend gevoerd in de context van bezuinigingen, cellentekort, doelmatigheidsverbe-

tering en aansluiting bij internationale normen en richtlijnen.

Al bij de eerste bezuinigingsronde van 1982 werden meerpersoonscellen door minister van Justitie Korthals Altes (VVD) als mogelijkheid opgevoerd. De vrees voor de afbraak van de onderhandelingscultuur bleek een belangrijk – en in de publieke opinie ook als zodanig herkend – aangrijpingspunt voor debat gebleven, dat gevangenispersoneel, hun directeurs en gedetineerden in een

'Als de minister oorlog wil, krijgt hij die', reageerde de voorzitter van de vereniging van gevangenisdirecteurs. Een breed front van bewaardersbonden, advocatencollectieven, de Coornhert Liga, de Belangengroepering Wets-overtreders (opgericht in 1972), criminologen en juristen stelde zich tegen de overheidsplannen teweer. In de pers laaide de discussie weer hoog op. De Coornhert Liga kondigde een groot-scheepse manifestatie aan. Van Kooten en De Bie brachten op 7 februari 1988

den voor overheidspersoneel, hoewel hij nu de Tweede Kamer wel aan zijn kant had gevonden. De stemming was geladen. Het aanhoudende cellentekort had de politieke stellingen doen verharderen. Deze trend zette door, ook in de publieke opinie.

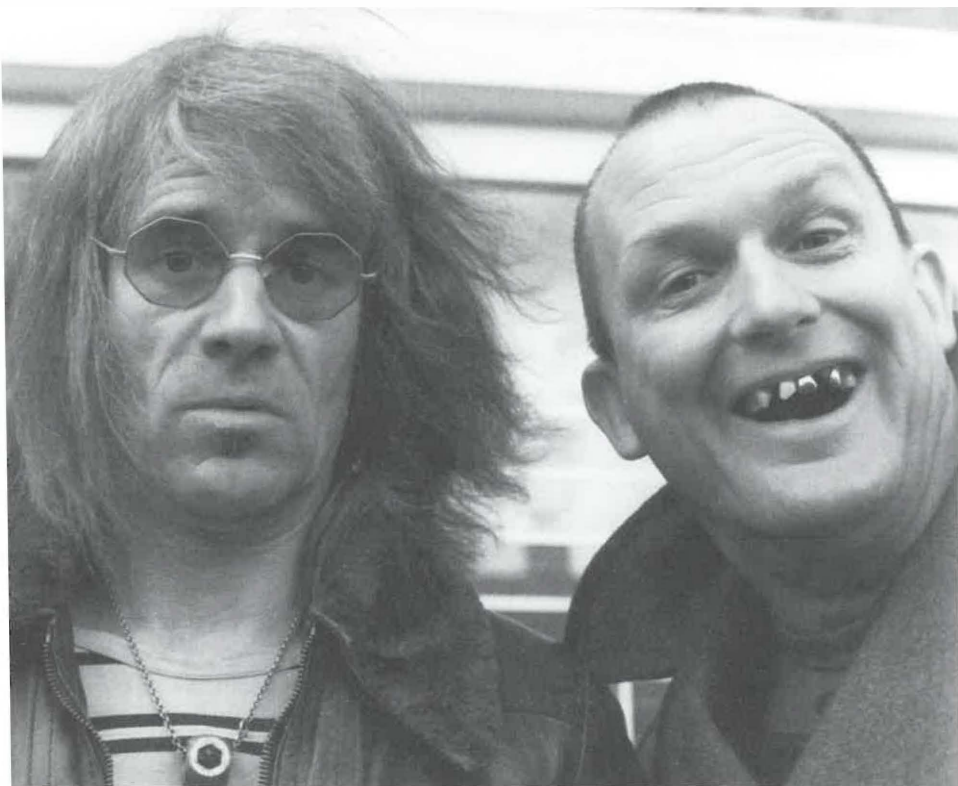
Strafte Nederland nog wel?

In de loop van de jaren negentig kwam het gevangenisstelsel steeds meer onder druk te staan. Het was in de ogen van velen te tolerant. Wat viel er nog te verbeteren aan gedetineerden die lange straffen uitzaten, vaak gedragsproblemen vertoonden, of vanwege hun etnische achtergrond lastig toegankelijk leken voor Nederlandse begeleiding? Tegen de achtergrond van stijgende criminaliteitscijfers, hoge recidivepercentages en een aanhoudend tekort aan sanctiecapaciteit namen de publieke en de politieke opinie een almaar militanter houding aan als het ging om de rol van het gevangeniswezen in de criminaliteitsbestrijding.

Medio jaren negentig stond meerpersoonscelgebruik opnieuw ter discussie als één van de maatregelen om op een relatief goedkope manier het cellentekort te verlichten. Het debat werd – intussen als vanouds – op het scherpst van de snede gevoerd. Maatschappelijk en politiek vond het echter minder weerklank, want recent waren onder minister van Justitie Sorgdrager (D66) nieuwe gevangenissen en daarmee extra cellen beschikbaar gekomen. Vanuit het gevangeniswezen zelf werd bovendien een nieuwe koers gevaren.

De felle discussie eind jaren tachtig had duidelijk gemaakt dat politici en vele andere Nederlanders zich niet langer lieten overtuigen door 'emotionele argumenten' die de rechten en verworvenheden van gedetineerden onderlijnden. Er werd een 'rationaliseringstrend' ingezet die een tamelijk effectieve financiële onderbouwing gaf voor de redenering dat eenpersoonscellen per slot van rekening goedkoper en veiliger waren dan meerpersoonscelgebruik.

Ondanks de ingrijpende bezuinigingen die minister van Justitie Korthals (VVD) eind jaren negentig doorvoerde, bleef zware politieke druk om de standaard van eenpersoonscellen los te laten uit. De rationele onderbouwing van de prijs



Van Kooten en De Bie als potentiële bajesklanten.

'uneasy alliance' samenbond in kritiek op de afstandelijke, in termen van 'financial en managerial efficiency' redenerende overheid.

Het initiatief van Korthals Altes alleen al bracht de gemoederen van penitentiair Nederland danig in beweging. Mensen 'uit het veld' pleitten in de landelijke kranten en in vakbladen allerwegen tegen het delen van cellen. De Tweede Kamer verwierp uiteindelijk het plan uit angst voor 'Amerikaanse toestanden'.

In 1987 opperde dezelfde minister van Justitie opnieuw, onder druk van de bijgestelde capaciteitsprognoses, dat meermanscellen 'als overgangmaatregel' aanvaardbaar waren.

een satire op tv, waarbij de meermanscel leidde tot bloedvergieten, oproer en brandstichting.

Voorstanders van meerpersoonscelgebruik waren er natuurlijk ook. De *Telegraaf* meende dat verworvenheden van gedetineerden moesten wijken voor het zwaarwegende cellentekort. VVD-coryfee Hans Wiegel oogstte tijdens een voordracht applaus met de sloganeske uitspraak: *'Beter twee misdadigers in één cel, dan één van hen op vrije voeten.'*

Deze nieuwe ronde van het debat over meerpersoonscelgebruik eindigde evenmin met het besluit om de maatregel in te voeren. De minister van Justitie aanvaardde een alternatief plan van de bon-

die betaald werd voor een duur maar kwalitatief hoogstaand gevangenisstelsel, werd door het gevangeniswezen zelf adequaat ingepast in de omvangrijke bezuinigingsoperatie. De regimes versoberden, met minder budget werd efficiënter gewerkt, zodat het 'humane stelsel' met eenpersoonscellen gehandhaafd kon blijven.

Hoewel in sommige penitentiaire inrichtingen meerpersoonscelgebruik begin jaren negentig al was ingevoerd voor een specifieke groep gedetineerden (vreemdelingenbewaring), werd die status quo pas in 2002 doorbroken. Meer dan ooit tevoren werd toen het gebrek aan cellen in de politieke en publieke opinie beschouwd als een maatschappelijk onaanvaardbare situatie.

De politieke en maatschappelijke druk op het gevangeniswezen werd in hoog tempo opgevoerd. Criminaliteit moest te vuur en te zwaard bestreden worden, ook als dat een zo fundamentele verandering in het detentiestelsel als het loslaten van het stelsel van eenpersoonscellen zou vergen.

Minister van Justitie Donner (CDA) bepleitte in het kader van de plannen voor de modernisering van het sanctiestelsel in oktober 2002 de definitieve invoering van meerpersoonscelgebruik.

Het einde van de beschaving

De discussie rond meerpersoonscelgebruik is complex en raakt aan de justitiële en sociale uitgangspunten, verworvenheden en belangen die zich in de loop van ruim tweehonderd jaar in het Nederlandse penitentiaire stelsel hebben vastgezet. Dat blijkt uit de persistentie en interne consistentie van de argumenten waarmee het huidige stelsel wordt verdedigd. Celstraf is van meet af aan gezien als een beschaafde én beschavende straf: een stimulans voor gevangenen om zichzelf te verbeteren. Vanuit dit perspectief werd het cellulaire stelsel opgebouwd, maar later ook het stelsel van 'cel én gemeenschap' verdedigd. In *De Volkskrant* van 8 februari 1988 hekelde D66 voorman Van Mierlo de eerder geciteerde ferme uitspraken van Wiegel over meerpersoonscelgebruik: 'Dat zou ik eens moeten zeggen (...). De dodelijke stilte die daarop zou volgen, is het applaus voor dat andere liberalisme; waarin de wijze waarop een volk zijn gevangenen behandelt, een van de graad-

meters is om het beschavingspeil te meten.'

De kern van dit argument is, dat bestraffers er principieel naar zouden moeten streven dat gevangenen beter en vooral niet slechter uit de gevangenis komen dan ze erin zijn gegaan.

Sinds de jaren zestig lag dit streven verankerd in een stelsel dat het belang van een pragmatische, wederzijdse relatie tussen gevangenispersoneel en gedetineerden benadrukte. In die onderhan-

**voor mensen die gebruik
maken van hun recht op
vrijheid van meningsuiting**



is er woonruimte genoeg

De Bijlmerbajes.

delingscultuur werden rechten, verworvenheden en verantwoordelijkheden onderling afgewogen. En met succes, onderstreepten veel juristen, criminologen en gevangenisdirecteuren, want het Nederlandse stelsel stond internationaal als goed en veilig bekend. In hun optiek bedreigde de invoering van meerpersoonscelgebruik de individuele levenssfeer van gedetineerden: de doodsteek voor waar het bij gevangenisstraf om draait: persoonlijke bezinning. Aantasting van de privacy zou bovendien leiden tot verschrompeling van de wederzijdse relaties tussen gevangenispersoneel en gedetineerden met als gevolg een verzwaring van de werklust en een sterke toename van spanningen op de werkvloer.

Het is echter de vraag, zoals blijkt uit de wetenschappelijke evaluatie in 2004 van de eerste, experimentele fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik, of die veronderstelde 'effecten' louter en

alleen aan de invoering van meerpersoonscelgebruik mogen worden toegeschreven. Maar dat het meerpersoonscelgebruik het werkklimaat in de gevangenissen veranderde en de werklust van het gevangenispersoneel verzwaarde, werd ook door dit onderzoek onderstreept.

De daadwerkelijke invoering van meerpersoonscelgebruik verliep niet zonder slag of stoot. Het besluit werd begin 2003 onmiddellijk aangevochten door de Groepsondernemingsraad Gevangeniswezen (GOR). Bij openbare terechtzitting stelde de ondernemingskamer van de rechtbank op 3 juli de GOR echter in het ongelijk. Niets stond op dit ogenblik de voorgenomen proeffase van de invoering van mpc meer in de weg. De hoofdinspecteur DJI, de ABVAKABO FNV, de vereniging CNV Publieke Zaak, de vereniging Bond van Personeel bij de Straf- en Aanverwante Gestichten (BPSAG) en de Centrale voor Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid en Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF) sloten een overeenkomst, waarin de voorwaarden werden geformuleerd om de veiligheid en het welbevinden van zowel personeel als gedetineerden zoveel mogelijk te waarborgen. Tevens werd besloten een onafhankelijk wetenschappelijk evaluatieonderzoek te laten uitvoeren. In het najaar van 2003 startte de proeffase en werden ruim 400 cellen ingericht voor tweepersoonscelgebruik.

Begin van een nieuw debat?

De publieke discussie over de invoering van meerpersoonscelgebruik voltrok zich grofweg in drie fasen. De eerste fase van de discussie volgde de besluitvormingsprocedure, alsmede de kritiek daarop van de GOR en de vakbonden voor gevangenispersoneel (*Vrij Nederland*, 12 juli 2003) en liep tot eind november 2003, het moment waarop de Tweede Kamer met grote meerderheid instemde met het plaatsen van twee gedetineerden op een cel. Er werd gedurende deze fase inhoudelijk gereageerd op knelpunten die zich wellicht zouden voordoen bij het plaatsen van twee gedetineerden op een cel. Zo meldde *De Staatscourant* op 25 februari 2003 dat psychologen vraagtekens plaatsten bij de mogelijkheid om adequaat te selecteren. *NRC-Handelsblad* liet

op 2 oktober 2003 een gevangenisdirecteur aan het woord die met de invoering van mpc het 'delicaat' evenwicht tussen PIW'ers en gedetineerden in gevaar zag komen.

Nadat de invoering van mpc daadwerkelijk was gestart, verschenen in november 2003 met enige regelmaat 'geruststellende berichten' van de werkvloer. Vrouwelijke gedetineerden in de PI Breda zouden het, bijvoorbeeld, gezellig vinden om een cel te delen (*De Volkskrant*, 13 november 2003) en het voornaamste knelpunt dat in de PI Tilburg was geconstateerd, bleek dat gedetineerden op een meerpersoonscel klaagden over zweetvoeten (*Brabants Dagblad*, 15 november 2003).

De tweede fase van de discussie vond plaats gedurende het eerste kwartaal van 2004. Aanleiding was dat de minister van Justitie zelf de pers opzocht en verkondigde geen bezwaar te hebben tegen meer dan twee gedetineerden per cel. Het 'experiment met twee-op-een-cel' noemde hij 'vooralsnog geslaagd' (*Trouw*, 15 januari 2004). Het evaluatieonderzoek verkeerde op dat moment echter in de opstartfase. De GOR en de vakbonden voor gevangenispersoneel maakten hun ongenoegen over deze uitlatingen publiekelijk kenbaar, waarop het ministerie van Justitie aangaf dat het hier een 'gedachte experiment' betrof (*Trouw*; *Nederlands Dagblad*, 16 januari 2004).

Veel aandacht ging uit naar 'De staat van het recht', een breed opinieonderzoek dat dagblad *Trouw* liet uitvoeren (*Trouw*, 15 januari 2004) en dat als een breed gedragen pleidooi voor 'de harde lijn' kon worden geïnterpreteerd. Het lid van de Tweede Kamer Eerdmans (LPF) liet zich op een tweepersoonscel insluiten en kwam het huis van bewaring nog positiever uit dan hij er in gegaan was (*Trouw*, 16 januari 2004). Geleidelijk kwamen ook meer praktijkervaringen met tweepersoonscelgebruik naar buiten vanuit de zeven PI-clusters.

Inhoudelijk lag tijdens deze fase de nadruk vooral op de kwestie van de vrijwillige medewerking van gedetineerden. Gedetineerden zelf spanden hieromtrent honderden beklagzaken aan. Sommige berichten in de krant onderstreepten dat vrijwilligheid de succesfactor was bij de

invoering van meerpersoonscelgebruik (*De Volkskrant*, 7 februari 2004). Andere berichten vermeldde dat het ondanks de vrijwilligheid onmogelijk bleek om de tweepersoonscellen te vullen (*Trouw*; *Brabants Dagblad*, 16 januari 2004; *Rotterdams Dagblad*, 15 en 17 januari 2004). Gedetineerden werden materieel gecompenseerd als ze 'vrijwillig' een cel gingen delen en in toenemende mate verschenen berichten over de drang en dwang die werd uitgeoefend om gedetineerden in een tweepersoonscel te plaatsen.

Voorlopig de laatste fase van de discussie in de pers voltrok zich in het tweede kwartaal van 2004. De vakbonden openen een meldlijn voor gevangenispersoneel om misstanden te inventariseren.

Hoewel de aandacht voor de problemen rond 'vrijwilligheid' geenszins uit de discussie verdween, stonden in deze fase twee andere kwesties centraal: het samenplaatsen van psychisch gestoorde of verslaafde en het niet navolgen van de veiligheidsprocedures. Beide kwesties zijn hoog opgespeeld door de vakbonden, omdat ze in strijd zouden zijn met de afspraken die de hoofddirectie van DJI en de vakbonden in de overeenkomst van 3 juli 2004 hadden gemaakt (*Algemeen Dagblad*; *De Telegraaf*; *Nederlands Dagblad*; *Brabants Dagblad*, 16 april 2004; *Algemeen Dagblad*, 17 mei 2004).

De media-aandacht voor deze kwesties heeft tot kamervragen geleid. De minister van Justitie verklaarde dat psychische stoornissen en verslaving inderdaad harde uitsluitingsgronden waren en dat gevallen van abusievelijke samenplaatsing van psychisch gestoorde of verslaafde gedetineerden teruggedraaid moesten worden. In het PI-cluster Tilburg spande een verslaafde gedetineerde vervolgens een beklagzaak aan, omdat hij tegen zijn zin uit een tweepersoonscel werd geplaatst. De directie van de PI Tilburg had deze beslissing genomen onder druk van de publiciteit. De discussie spitste zich toe op de veronderstelling dat de belangen om 'het experiment meerpersoonscelgebruik' koste wat kost te laten slagen zodanig zwaar zouden wegen, dat het ministerie van Justitie elke vorm van kritiek op de proeffase van de invoering zou bagateliseren (*Trouw*, 1 en 4 juli 2004).

Literatuur

- S. Faber, *Strafrechtpleging en criminaliteit te Amsterdam, 1680-1811, de nieuwe menslievendheid* (Arnhem 1983).
H. Franke, H. Twee eeuwen gevangen. *Misdaad en straf in Nederland* (Utrecht 1990).
J.A. Moors (e.a.), *Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik* (Den Haag 2004).
E.R. Muller en P.C. Vegter (eds.), *Detentie: gevangen in Nederland* (Alphen a/d Rijn 2005).
P. Spierenburg, *The prison experience: disciplinary institutions and their inmates in early modern Europe* (New Brunswick 1991).

De pers fungeerde als een vehikel voor het uiten van conflicterende belangen, die het principiële debat over de betekenis van de invoering van meerpersoonscelgebruik voor de Nederlandse traditie en praktijk van gevangenisstraffen overschaduwde.

Ten slotte

Het publieke debat over meerpersoonscelgebruik is nadat de Eerste Kamer begin juli 2004 instemde met de noodzakelijke wijziging van de Pbw en de definitieve, landelijke invoering in september 2004 opmerkelijk snel verstomd. In de pers blijft het stil rond de consequenties van de actuele toepassing van drie- en zespersoonscellen. Dat het fenomeen meerpersoonscelgebruik in Nederland tot voor kort zoveel beroering wekte, had zijn oorzaak in het feit dat in de opmerkelijk lange Nederlandse traditie van gevangenisstraffen eenpersoonscellen altijd de norm zijn geweest. Het emancipatieproces van gedetineerden was op die norm geënt, evenals de onderhandelingshuishouding tussen gevangenispersoneel en gedetineerden én de opvattingen over wat de kwaliteit van detentie bepaalt. De invoering van meerpersoonscelgebruik was, vanuit dit gezichtspunt, een breuk in de geschiedenis van de gevangenisstraf. ■

Foto op de achtergrond:
Wim de Bie als vreselijke
gevangenisdirecteur.