

VERNIEUWING VAN HET GEVANGENISWEZEN (1945-1952)

P.P.T. Bovend'Eert

Inleiding versie 1.0

Het Nieuwe Wetboek van Strafrecht en de hiermee samenhangende Gestichtenwet, Beginselenwet Gevangeniswezen en Gevangenismaatregel, welke regelingen in 1886 in werking traden, leidden over de gehele linie tot de invoering van het *cellulaire* stelsel bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen.

Dit stelsel ging uit van *afzonderlijke opsluiting*, waarbij allerlei maatregelen getroffen werden om contacten tussen gedetineerden met het oog op *criminele besmetting* te beperken.

In dit verband werd bijvoorbeeld voor iedere gevangene een afzonderlijke cellulaire luchtplaats ingericht, waren gedetineerden verplicht een "celkap" te dragen, zo dikwijls ze door medegevangenen konden worden gezien, en werden de gedetineerden in de kerkzaal in hokjes geplaatst, zodat contact onmogelijk was.

Het cellulaire stelsel ontmoette reeds vanaf het eind van de vorige eeuw in toenemende mate kritiek, waarbij gesteld werd dat het strijdig was met de menselijke natuur, de ingeslotenen egocentrisch en onmaatschappelijk maakte en in het algemeen meer afbraak dan opbouwde.

De wetgever liet intussen al snel de volledige cellulaire uitvoeringswijze van straffen los. In 1901 werden jeugdigen in beginsel aan het algemene penitenciaire recht onttrokken. In 1918 bracht de Plaatsruimtwet een drastische wijziging.

Onder invloed van een ernstig tekort aan detentiemogelijkheden als gevolg van de toegenomen smokkel- en oorlogscriminaliteit opende deze wet de mogelijkheid om voortaan iedere gevangenisstraf in gemeenschap te doen ondergaan. In 1929 werd vervolgens door toevoeging van art. 12a van het Wetboek van Strafrecht aan de minister de bevoegdheid gegeven om bepaalde gevangenen te vergunnen hun detentie in gemeenschap door te brengen.

De nieuwe Gevangenismaatregel van 1932 behelsde een nadere uitwerking van deze principiële wijziging.

Door deze regelingen ontstond geleidelijk aan een vergaande discrepantie tussen de oorspronkelijke opzet van het penitenciaire recht en de uitvoering

Het Nieuwe Wetboek van Strafrecht en de hiermee samenhangende Gestichtenwet, Beginselenwet Gevangeniswezen en Gevangenismaatregel, welke regelingen in 1886 in werking traden, leidden over de gehele linie tot de invoering van het *cellulaire stelsel* bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen.

Dit stelsel ging uit van *afzonderlijke opsluiting*, waarbij allerlei maatregelen getroffen werden om contacten tussen gedetineerden met het oog op *criminele besmetting* te beperken.

In dit verband werd bijvoorbeeld voor iedere gevangene een afzonderlijke cellulaire luchtplaats ingericht, waren gedetineerden verplicht een "celkap" te dragen, zo dikwijls ze door medegevangenen konden worden gezien, en werden de gedetineerden in de kerkzaal in hokjes geplaatst, zodat contact onmogelijk was.

Het cellulaire stelsel ontmoette reeds vanaf het eind van de vorige eeuw in toenemende mate kritiek, waarbij gesteld werd dat het strijdig was met de menselijke natuur, de ingeslotenen egocentrisch en onmaatschappelijk maakte en in het algemeen meer afbraak dan opbouwde.

De wetgever liet intussen al snel de volledige cellulaire uitvoeringswijze van straffen los.

In 1901 werden *jeugdigen* in beginsel aan het algemene penitenciaire recht onttrokken.

In 1918 bracht de Plaatsruimtetwet een drastische wijziging.

Onder invloed van een ernstig tekort aan detentiemogelijkheden als gevolg van de toegenomen *smokkel- en oorlogscriminaliteit* opende deze wet de mogelijkheid om voortaan iedere gevangenisstraf in *gemeenschap* te doen ondergaan.

In 1929 werd vervolgens door toevoeging van art. 12a van het Wetboek van Strafrecht aan de minister de bevoegdheid gegeven om bepaalde gevangenen te vergunnen hun detentie in gemeenschap door te brengen.

De nieuwe Gevangenismaatregel van 1932 behelsde een nadere uitwerking van deze principiële wijziging.

Door deze regelingen ontstond geleidelijk aan een vergaande discrepantie tussen de *oorspronkelijke opzet van het penitenciaire recht en de uitvoering ervan in de praktijk*.

De Tweede Wereldoorlog confronteerde vele "goede vaderlanders"¹ lijfelijk met het gevangenisleven. Bij hen groeide door deze persoonlijke ondervinding het besef dat hier een brandend probleem om een oplossing vroeg.

Na de bevrijding noopte tenslotte de massale detinering van politieke delinquenten tot onconventionele oplossingen en experimenten.

27

Al met al was door bovengenoemde gebeurtenissen en ontwikkelingen een vruchtbare bodem geschapen om de veranderingen van de praktijk te legaliseren en een ingrijpende vernieuwing van het gevangeniswezen te realiseren.

Ten tijde van het kabinet-Schermerhorn-Drees stelde minister van Justitie Kolfschoten op 1 maart 1946 een commissie "voor de verdere uitbouw van het Gevangeniswezen" in, onder voorzitterschap van W.A.J.M. Fick.

Op 1 september 1947 bracht de Commissie-Fick rapport uit.

Zoals te verwachten viel, verwierp zij het cellulaire stelsel en werd de gemeenschap als de meest bepalende factor van het toekomstige gevangeniswezen aangewezen.

Als essentieel voordeel der gemeenschap stelde de commissie, "*dat deze, de mens, in beginsel als sociaal wezen laat voortbestaan.*"

Het rapport van de commissie ging gedetailleerd in op de door haar gewenste differentiatie van strafgestichten en de selectie van gedetineerden. Daarnaast werden tal van suggesties gedaan ter verbetering van het gevangeniswezen, zoals inzake de opleiding van het gestichtspersoneel, de sociale verzorging van gedetineerden, hun arbeid en recreatiemogelijkheden in de inrichtingen.

¹ Wat wordt hier bedoeld?

De voorstellen van de Commissie-Fick zouden in belangrijke mate richtinggevend zijn voor het regeringsbeleid.

Zij lagen daarnaast ten grondslag aan het wetsontwerp tot vaststelling van een nieuwe *Beginnelsenwet Gevangeniswezen*, dat, nadat het in de troonrede van 1948 door de regering was aangekondigd, bij koninklijke boodschap van 6 april 1949 onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie Th.R.J. Wijers (KVP) bij de Tweede Kamer werd ingediend.

Het wetsontwerp stelde tevens een aantal wijzigingen van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering voor.

De nieuwe Beginselenwet Gevangeniswezen.

De in het wetsontwerp vervatte regeringsvoorstellen hadden als uitgangspunt dat een beperkt aantal fundamentele bepalingen omtrent de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen in het Wetboek van Strafrecht werd opgenomen, de beginselen van het gevangeniswezen in een afzonderlijke raamwet werden neergelegd, en de bevoegdheid tot nadere uitwerking van deze beginselen aan de Kroon of de minister werd gedelegeerd.

Achtergrond van dit systeem vormde de overweging dat de overgang van het cellulaire stelsel naar een stelsel van algehele of beperkte gemeenschap nog in een experimenteel stadium verkeerde, zodat de mogelijkheid tot herziening op gezette tijden moest openstaan.

1, 2 voetnoten

28

Het ontwerp beoogde *de nadelen van het cellulaire stelsel te voorkomen, zonder dat het voordeel van de niet-besmetting van de ene gevangene door de andere teloor ging.*

Dit was naar het oordeel van de regering alleen mogelijk door in iedere gevangenisgemeenschap gedetineerden samen te brengen, die in zedelijk peil, geestelijke aanleg en behoeften min of meer gelijk stonden.

Daartoe was een *differentiatie van de strafgestichten en een selectie van gevangenen noodzakelijk* met het oog op het gesticht, waarin zij geplaatst

werden. De differentiatie moest leiden tot variëteit in het regime, dat in elk gesticht werd toegepast.

Een uniform systeem van vrijheidsbeneming werd hiermee volstrekt afge-
wezen.

Het nieuwe artikel 11 Sr. legde de grondslag vast dat de gevangenis-
straf naar gelang van de persoonlijkheid van de veroordeelde in algehele of
beperkte gemeenschap, dan wel in afzondering werd ondergaan.

Het ontwerp-artikel 12 Sr. bepaalde dat het regime van het gesticht moest
aansluiten op de persoonlijkheid van de gevangene, op de duur van de straf en
op de reclasseringsmogelijkheden.

Het ontwerp-Beginselenwet was op deze grondslagen gebaseerd. Het kende
de volgende hoofdlijnen:

- Titel I van het ontwerp behelsde een regeling van de in te stellen
Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de
Psychopatenzorg en de Reclassering, die tot taak kreeg de minister van
ad tweede titel verschafte een indeling van gestichten die onderscheiden
werden in gevangenis te dienen op voornoemde beleidsterreinen (artt. 1-
5).
- De tweede titel verschafte een indeling van gestichten die onderscheiden
werden in gevangenissen, huizen van bewaring, rijkswerkinrichtingen en
rijksasiels voor psychopaten (artt. 6-14). Daarbij werd de bestemming
van deze gestichten gegeven.
- Titel III gaf een differentiatie van de belangrijkste categorie, de
gevangenissen. Als criteria van differentiatie werden onder andere
genoemd de leeftijd en het geslacht van de gedetineerden, de straftijd
(van meer of niet meer dan zes maanden), en de omstandigheid dat de
gevangenen al dan niet tot de beroeps- of gewoontemisdadigers
gerekend moesten worden (artt. 15-21).

Het aangeven van criteria van differentiatie in de wet achtte de regering om
twee redenen wenselijk.

- Ten eerste was de doorbreking van het uniforme cellulaire stelsel dermate ingrijpend dat medewerking van de wetgever vereist was.
- Ten tweede bracht het nieuwe systeem een wijziging in de verhouding tussen rechter en administratie mee.

In het oude stelsel was de kwaliteit van de straf altijd gelijk, terwijl in het gedifferentieerde systeem de kwaliteit belangrijk kon verschillen, naarmate men in afzondering of in gemeenschap zijn straf onderging.

In het voorgestelde systeem nam de *administratie* de beslissing over de soort van inrichting, waarin de betrokkene werd geplaatst.

Het was echter redelijk dat de rechter met het oog op het bepalen van de strafmaat, die van belang kon zijn voor de soort inrichting, kennis droeg van het differentiatie systeem.

De titels IV tot en met X van het ontwerp stelden vervolgens nadere regels omtrent het beheer van en toezicht op de gestichten, het regime, arbeid en het arbeidsloon, de geestelijke en sociale verzorging, de ontwikkeling en ontspanning en de disciplinaire straffen.

De betreffende bepalingen gaven nadrukkelijk uiting aan het streven naar vernieuwing van het gevangeniswezen.

In het bijzonder gold dit voor artikel 26, dat bepaalde dat de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel mede dienstbaar werd gemaakt *aan de voorbereiding van de terugkeer der gedetineerden in het maatschappelijk leven*, en de artikelen 29 en 30, waarin de gemeenschap – behoudens afzondering gedurende de nacht - voor de meeste gestichten werd vooropgesteld.

Titel XI tenslotte opende de mogelijkheid van strafonderbreking en strafverlof.³

Parlementaire instemming met het ontwerp, maar kritiek op de verhouding tussen rechter en administratie

De behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer kenmerkte zich hoofdzakelijk door veel waardering voor de regeringsvoorstellen.

Vaste commissie voor privaot- en strafrecht plaatste bij de schriftelijke behandeling de volgende kanttekeningen.

Gewezen werd op het gevaar, dat aan het ontwerp kleefde, doordat bij nagenoeg alle principiële bepalingen een clause werd opgenomen, die de minister de bevoegdheid verschafte van die bepalingen af te wijken, zodat men weinig houvast had aan hetgeen de wet wilde bieden.

3 Voetnoot

30

Nochtans had de commissie begrip voor deze constructie, aangezien steeds met de praktische mogelijkheden rekening gehouden moest worden en de financiële toestand van het land niet toeliet, dat de meest wenselijke toestand thans bereikt werd.

Het opnemen van de beginselen van *differentiatie en selectie* had ten volle de instemming van de commissie.

De consequentie hiervan was dat een grondige vernieuwing en uitbreiding van de bestaande strafgestichten een onmisbare voorwaarde was.

Van de noodzaak van deze verbeteringen was de commissie volledig overtuigd.

Enige commissieleden waarschuwden in dit verband tegen een al te ver doorgevoerde differentiatie, waaraan het gevaar verbonden kon zijn dat het karakter van de straf als zodanig verloren ging.

De gevangenisstraf moest niet een soort retraite worden!

Andere leden daarentegen benadrukten dat aan de gedwongen opsluiting moeilijk het karakter van straf ontzegd kon worden. Verdeeld was de commissie over *het ontbreken van enige dwang* om godsdienst oefeningen bij te wonen.

Bepaalde leden achtten elke geestelijke dwang onaanvaardbaar, terwijl anderen aandrongen op verplichte deelneming aan godsdienstoefeningen voor een korte periode aan het begin van de tenuitvoerlegging van de straf. 4

De minister van Justitie A.A.M. Struycken (KVP) benadrukt in de memorie van antwoord dat de differentiatie en selectie niet aan het karakter van de straf tekort deed. Het eerste *doel der straf, de opsluiting, prevaleerde toch steeds boven al haar andere kenmerken.*

In de loop van de schriftelijke behandeling van het ontwerp werd in aansluiting hierop overeenstemming bereikt over een gewijzigde redactie van artikel 26, waarbij door de toevoeging: "Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel (...)", meer duidelijkheid werd verschaft omtrent de doelstelling van de straf.⁵

Uitvoerig stond de bewindsman stil bij de uitwerking van de beginselen van differentiatie en selectie in de praktijk. Hij zette daarbij de plannen uiteen die de komende jaren het beleid zouden bepalen. In de volgende paragraaf wordt op deze uitwerking nader ingegaan.

Inzake de geestelijke verzorging deed de minister de toezegging om het wetsontwerp aan te vullen met een bepaling, op grond waarvan het huishoudelijk reglement van een gesticht de kerkgang voor gelovigen gedurende de eerste twee maanden van de detentie verplicht kon stellen.

Op grond van nader overleg met de vaste kamercommissie in een later stadium van de schriftelijke behandeling van het ontwerp stemde de minister in met de nadere aanvulling, dat meerderjarige gedetineerden op grond van geuite bezwaren van deze plicht ontheven konden worden. 6

4 , 5 , ...8 voetnoten

31

Het Tweede Kamerlid F.J.H. Bachg (KVP) kon zich met dit compromis niet verenigen. Bij de openbare behandeling diende hij een amendement in, dat voorzag in een *wettelijke plicht tot het bijwonen van godsdienstoefeningen.*

Het amendement kreeg enkel de steun van de KVP- en de CHU-fractie en werd verworpen.⁷

Een gunstiger lot was een amendement van de commissie voor privaot- en strafrecht beschoren, dat de *arbeidsplicht voor de tot hechtenis veroordeelden* voorstelde.

Hoewel dit amendement door de minister sterk werd ontraden, nu tussen gevangenen en tot hechtenis veroordeelden onderscheid gemaakt diende te worden, werd het, met de stemmen van de aanwezige KVP-leden tegen, aangenomen.

Terwijl in het voorgaande regering en Kamer betrekkelijk soepel tot elkaar kwamen over de verschillende onderdelen van de wetsvoorstellen, ontstond gedurende de parlementaire behandeling een fundamentele controverse binnen de vaste kamercommissie en tussen regering en een aantal kamerfracties over de verhouding *tussen administratie en rechter ten aanzien van de beslissing in welke gevangenis de veroordeelde zijn straf moest ondergaan*.⁹

Bij de kamercommissie wekte het verwondering dat zowel de Commissie-Fick als de regering voetstoots had aangenomen dat deze taak en bevoegdheid toekwam aan de administratie.

De aanwijzing van de gevangenis; waarin de straf *moest worden ondergaan*, behoefde echter geenszins gerekend te worden *tot de tenuitvoerlegging van de straf*.

In het nieuwe stelsel zou de keuze voor de ene of andere gevangenis niet zelden op hetzelfde vlak komen te liggen als het opleggen van een lichtere of zwaardere straf.

Aldus kon de aanwijzing door de administratie de bedoeling van de rechter bij het opleggen van de straf doorkruisen.

Bovendien was het bedenkelijk dat de administratie vrij was in het overplaatsen van gevangenen zonder waarborgen tegen ongerechtvaardigde bevoorrechting van de ene gevangene boven de andere.

Aanvankelijk had de commissie een voorkeur voor het systeem, waarbij de rechter, naast de bepaling van de strafmaat, tevens de inrichting waarin de straf zou worden ondergaan aanwees, en waarbij hij bovendien besliste over overplaatsing.

Bij nadere overweging zag de commissie echter als nadelen hiervan een overbelasting van de rechterlijke macht, het gebrek aan ervaring en het gemis aan uniformiteit tussen de rechterlijke colleges.

Als alternatief bepleitten verscheidene leden daarop de inschakeling van de Centrale Raad van Advies, sectie gevangeniswezen, als adviescollege bij de beslissingen van de administratie over plaatsing. Een controle op deze beslissingen was noodzakelijk om willekeur te voorkomen. Andere leden spraken nochtans een voorkeur er voor uit om de beslissing omtrent plaatsing op te dragen aan de rechter.¹⁰

De minister op zijn beurt ontkende dat de zwaarte van de straf afhankelijk was van differentiatie en selectie.

De rechter was zijns inziens niet voldoende penitentiair geschoold in de samenstelling van de gevangenisgemeenschappen, een zeer subtiel werk.

Om penitentiare redenen kon hetdaarnaast gewenst zijn om in bijzondere gevallen af te wijken van het in de Beginselenwet neergelegde systeem.

De beslissingen van plaatsing en overplaatsing dienden dan ook niet opgedragen te worden aan de rechter.

Maar de minister zag wel in dat het met het oog op de rechtszekerheid van groot belang was dat de administratie niet willekeurig te werk ging.

In dit verband stelde hij voor om een gedetineerde tegen een beslissing omtrent plaatsing of overplaatsing een beroepsrecht toe te kennen bij de Centrale Raad van Advies.

De beslissingen van dit college zouden bindend zijn voor de administratie. Een adviserende functie ten aanzien van alle plaatsingen en overplaatsingen achtte de minister overbodig.¹¹

Bij de eerste nota van wijziging werd het ontwerp door de minister middels de toekenning van een beroepsrecht aan gedetineerden bij plaatsing aangepast.

De kamercommissie toonde zich hiermee echter niet tevreden gesteld. Acht maanden na de indiening van de nota van wijziging - deze vertraging

werd mede veroorzaakt door de kabinetscrisis van maart 1951 - vond op 31 mei 1951 mondeling overleg plaats tussen de vaste kamercommissie en de nieuwe minister van Justitie, H. Mulderije (CHU), vergezeld van een tweetal ambtenaren, A.D. Belinfante en E.A.M. Lamers, directeur-generaal voor het gevangeniswezen.

De meningen waren binnen de commissie verdeeld. Een deel der commissieleden kon met het gewijzigde voorstel van de minister meegaan, maar verlangde betere waarborgen.

Het beroepsrecht van gedetineerden bij een onafhankelijk college vormde een waarborg tegen mogelijke beslissingen van de administratie, die de straf zwaarder maakten dan de rechter bedoeld had. Daarnaast werd gepleit voor een beroepsrecht van het Openbaar Ministerie (OM), teneinde beslissingen van de administratie, die de straf verlichten, te voorkomen. De beslissingen van de beroepsinstantie dienden voor de minister bindend te zijn. De onafhankelijkheid van de beroepsinstantie diende verzekerd te zijn door opname van een groter aantal vertegenwoordigers van de zittende magistratuur.

10, 11 voetnoten

33

Minister Mulderije benadrukte nogmaals dat de zwaarte van de straf primair bepaald werd door de vrijheidsbeneming als zodanig, en niet door het regime van tenuitvoerlegging. Het was uitgesloten dat de rechterlijke macht volkomen op de hoogte kon zijn en blijven van de verschillende wijzen van tenuitvoerlegging. Een beroepsrecht van gedetineerden achtte de bewindsman voldoende als waarborg. Een beroepsrecht van het OM wees hij af, nu alsdan een onderdeel van de administratie in beroep kwam tegen een beslissing van een ander onderdeel van dezelfde administratie.

Ter tegemoetkoming stelde de minister een regeling voor, waarbij door aanvulling van art. 21 van het ontwerp-Beginselenwet de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad van Advies advies zou uitbrengen aan de minister, indien het OM bezwaar maakte tegen plaatsing of overplaatsing.

Daarnaast had hij geen bezwaar tegen een groter aandeel van de rechterlijke macht in de samenstelling van de sectie en bevestigde hij het bindende karakter van beslissingen van de sectie ten aanzien van een beroep door een gedetineerde.

Een ander deel der kamercommissie behield nochtans een voorkeur voor het opdragen van de beslissing omtrent de wijze van tenuitvoerlegging aan de rechter.

Deze leden zagen zich gesteund door een aantal ingekomen adressen van rechtbanken, waaruit bleek dat voor een overbelasting van de rechter geen vrees behoefde te bestaan.

Zij achtten het twijfelachtig dat de zwaarte van de straf niet afhankelijk was van het regime van tenuitvoerlegging.

Door de rechter met de betreffende taak te belasten, werden betere waarborgen tegen misbruik en willekeur geboden.

Tijdens het overleg konden de verschillende partijen in deze kwestie niet tot overeenstemming geraken.¹²

De openbare behandeling van het wetsontwerp op 26 juni 1951 werd vervolgens beheerst door de tegenstelling "rechter of administratie" ten aanzien van tenuitvoerlegging van straffen, waarbij een tweetal amendementen werd ingediend.

Het (gewijzigd) amendement-Van der Feltz (CHU) beoogde aan de rechter de bevoegdheid toe te kennen de (soort van) strafinrichting te bepalen, waarin de straf ondergaan moest worden.

12, 13 voetnoten

34

Het amendement-Bachg daarentegen beoogde slechts een aanvulling op het gewijzigde voorstel van de minister, in die zin dat de minister gebonden was aan een beslissing van de sectie gevangeniswezen op een bezwaar van het OM tegen plaatsing of overplaatsing.¹⁴

Terpstra (ARP) opende de algemene beraadslagingen.

Namens de AR-fractie verdedigde hij de toekenning van de bevoegdheid aan de onafhankelijke rechter bij beslissingen over plaatsing en overplaatsing.

Hij achtte zich hierin geruggesteund door de ledenvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging van 1951, die zich in meerderheid hiervoor had uitgesproken.

W.F.E. baron van der Feltz (CHU), B.J. Stokvis (CPN) en G. Vonk (VVD) steunden het AR-fractielid.

De eerstgenoemde twee kamerleden hielden vol dat een gedifferentieerde wijze van tenuitvoerlegging van de straf een verschil in zwaarte includeerde.

Het wetsontwerp beoogde een belangrijke verschuiving van bevoegdheden van de rechter naar de administratie, die het vonnis van de rechter legaal kon frustreren.

Dit was in strijd met het staatsrechtelijk beginsel van de scheiding der machten. De rechter behoorde de beslissende macht te bezitten.¹⁵

Tegenover deze opvatting stelden de woordvoerders van KVP en PvdA, Bachg en L.A. Donker, dat de rechter onvoldoende kennis had van de selectie van gevangenen om beslissingen te nemen.

Zij stemden in met het systeem van het wetsontwerp. Maar daarnaast was het noodzakelijk om aan de sectie gevangeniswezen de taak te geven bindende beslissingen te nemen in geval van een beroep door het OM.¹⁶

Minister Mulderij verwierp het standpunt van genoemde opposanten volledig.

Degene die dagelijks met veroordeelden te maken had, vormde ook de aangewezen instantie om te selecteren en controle uit te oefenen.

Zou de rechter terzake een bevoegdheid krijgen, dan zou dat ondeskundigheid én te hoge kosten meebrengen.

De minister liet duidelijk blijken dat het een kardinaal punt betrof.

Bij aanneming van het amendement-Van der Feltz zou hij de intrekking van het wetsontwerp bevorderen.

Ten aanzien van het amendement-Bachg toonde de minister zich welwillender.

Hij verklaarde het te willen overnemen, indien dit de wens van de Kamer was.

Bij de stemmingen werd het amendement-Van der Feltz met de stemmen van KVP, PvdA en de CHU-leden H. Kikkert, F.H. van de Wetering en H.W.

14-17 Voetnoten

35

Tilanus tegen verworpen. Het eerste amendement-Bachg werd daarop door de minister overgenomen. Bij de eindstemming werd het wetsontwerp met 65 stemmen voor en 11 stemmen van AR-fractieleden tegen, aangenomen.¹⁸ Tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp aan de overzijde in de Eerste Kamer werd de discussie over "rechter of administratie" nog eens dunnetjes overgedaan. De senaat sprak zich eveneens in meerderheid uit voor het regeringsvoorstel.¹⁹ De wet werd vastgesteld op 21 december 1951, Stbl. 596, en trad te zamen met de nieuwe Gevangenismaatregel, KB van 23 mei 1953, Stbl. 237, op 1 juni 1953 in werking.

Modernisering van het gevangeniswezen in de praktijk

In afwachting van de totstandkoming van de nieuwe Beginselenwet Gevangeniswezen besloot de regering reeds in 1948, om met gebruikmaking van de bestaande wettelijke bevoegdheden, aan de hand van de richtlijnen uit het rapport van de Commissie-Fick te komen tot een verdere uitbouw en modernisering van het gevangeniswezen.²⁰ In de beide Kamers werd vrijwel algemeen grote waardering uitgesproken voor de resultaten van de arbeid van de Commissie-Fick en voor de initiatieven van de regering ter uitvoering van het beleid volgens de richtlijnen van de commissie. Verbetering van het gevangeniswezen werd zo noodzakelijk geacht, dat zij om financiële redenen niet achterwege mocht blijven.²¹

In het eerste begrotingsjaar van het kabinet-Drees I deelde de minister aan het parlement mede dat het streng cellulaire stelsel ten dele reeds verlaten was en dat in tal van strafgestichten werd overgegaan tot gemeenschappelijke arbeid en recreatie, terwijl ook met de afzondering tijdens de godsdienstoefeningen en het luchten gebroken was. In beperkte mate had men een aanvang gemaakt met de differentiatie der strafgestichten en met de daarmee samenhangende selectie van gedetineerden. Als uitvloeisel hiervan werd in de loop van de kabinetsperiode onder andere de strafgevangenis te Groningen aangewezen voor ernstige gevallen onder de criminele recidivisten, werd een observatiecentrum in het leven geroepen, de Psychiatrische Observatiekliniek, gevestigd in het huis van bewaring te Utrecht,

werd de Rijkswerkinrichting Bergveen te Norg als proefneming ingericht

18-21 Voetnoten

36

als open gesticht met een grotere bewegingsvrijheid voor de gedetineerden en met de mogelijkheid tot weekendverlof tegen het einde van de straftijd, en werden ten behoeve van jeugdige criminelen afzonderlijke vleugels in de huizen van bewaring ingericht.²²

Daarnaast werd meer in het algemeen gestreefd naar verbetering van de omstandigheden in de strafgestichten, onder andere door verandering van de gevangencellen in meer bewoonbare vertrekken en modernisering van de hygiënische accommodaties. Schrijnend was bijvoorbeeld de situatie in Veenhuizen, waar een waterleiding ontbrak en de gevangenen sliepen in "slaapalcoven", door C.W.I. Jkvw. Wttewaall van Stoetwegen (CHU) aangeduid als "blikken trommels met gaatjes", die haar deden denken aan "het wrede bedrijf, dat dorpskinderen soms spelen, als zij meikevers bewaren in een blikje met gaatjes, die haar deden denken aan "het wrede bedrijf, dat dorpskinderen soms spelen, als zij meikevers bewaren in een blikje met gaatjes. In zulk soort dingen stoppen wij onze gevangenen 's nachts in Norg!"²³

Ook op het terrein van de arbeid van gedetineerden werd het nodige gedaan. Bij verschillende gestichten werden werkbarakken geplaatst, waardoor de gedetineerden in een "werkplaatssfeer" verkeerden.

Dit kwam zowel de individuele arbeidslust als een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel ten goede, hetgeen uit sociaal oogpunt van groot belang geacht werd door de regering.²⁴

De in verband met de bijzondere rechtspleging in dienst gestelde strafkampen zouden mede met het oog op deze werkobjecten een functie kunnen blijven vervullen. Ten aanzien van het arbeidsloon werd in 1949 een nieuwe, zij het voorlopige, regeling getroffen.

Gedetineerden ontvingen op grond van deze regeling een aanvangsloon van 15 cent per dag, hetgeen kon oplopen tot 75 cent.

Terpstra (ARP) achtte deze beloning volstrekt onvoldoende, gelet op het feit dat van regeringszijde was opgemerkt dat dat de beloning van gevangenisarbeid "een niet te onderschatten element van reclassering is,

wanneer de gevangene zijn gezin door eigen arbeid onderhoudt." Door deze loonregeling was de regering wel erg ver van haar ideaal verwijderd, zo oordeelde Terpstra.²⁵

Minister Struycken sprak in zijn reactie de hoop uit dat spoedig de eerste stap gezet kon worden ter oplossing van dit probleem.²⁶

22-26 voetnoten

37

Tenslotte werd in het kader van de vernieuwing van het gevangeniswezen prioriteit gegeven aan opleiding van het gestichtspersoneel. Ten departemente werd in 1948 bij de afdeling Gevangeniswezen een onderafdeling "sociale verzorging" ingesteld, terwijl aan de directies van de gevangenissen en rijkswerkinrichtingen een sociaal ambtenaar werd toegevoegd.² In de loop van het zittingsjaar de sociale verzorging van gedetineerden en de 1951-1952 kon een opleidingsinstituut voor gestichtspersoneel zijn werkzaamheden beginnen.

Hoewel het departement van Justitie ten tijde van het eerste kabinet-Drees met bekwame spoed een begin maakte met de vernieuwing van het gevangeniswezen, waarvan uit de Kamers in het bijzonder alle lof werd toegeswaaid aan directeur-generaal Lamers, verhinderde de beperkte financiële ruimte, dat op korte termijn een grootscheepse modernisering gestalte kon krijgen.²⁸ Had de minister in zijn begroting voor 1950 nog f. 600.000,- beschikbaar voor de uitbouw van het gevangeniswezen, in de begrotingen voor 1951 en 1952 liep dit bedrag onder invloed van de Korea-crisis sterk terug tot f. 150.000,- voor 1952.

Het tempo van vernieuwing, zo moest de minister toegeven, werd door deze verlagingen vertraagd.

De Kamers, waarin een toenemende belangstelling te bespeuren was voor het gevangeniswezen, achtten deze ontwikkeling buitengewoon betreurenswaardig. Woordvoerders als mejuffrouw M. Tjeenk Willink (PvdA), Bachg (KVP) en Freule Wttewaall van Stoetwegen (CHU) spraken hun grote teleurstelling uit over de voorgenomen bezuinigingen op het gevangeniswezen.

Tjeenk Willink sprak de vrees uit, "dat we straks een mooie wet hebben, maar beroerde gevangenissen."

De Freule, die bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling getuigde van een grote kennis van zaken van de praktijk van het gevangeniswezen, drong telkenmale vergeefs aan op de inrichting van een centraal vrouwengesticht, waarvoor de financiële middelen vooralsnog ontbraken.²⁹

Niettemin was de aanzet tot de vernieuwing van het gevangeniswezen in de kabinetsperiode-Drees I in belangrijke mate gegeven.

Typerend voor de veranderde opvattingen en inzichten aangaande het gevangeniswezen was de reactie van regering en parlement op de ingebruikneming van een radio-installatie in de gevangenis te Haarlem. Daarbij hadden enige feestelijkhef. 350.000,- voor 1951 en den plaatsgevonden, waarbij de binnenplaats met bloemen was versierd en gevangenen en genodigden werden onthaald op thee/ gebak en sigaren.

27-29 voetnoten

38

Sommige kamerleden vroegen over deze gang aan de minister, of men te Haarlem niet teveel uit het oog verloren had, dat de gevangenis geen lustoord was, maar allereerst een plaats, waar boete werd gedaan voor begane misdrijven.³⁰

De minister - met in zijn voetspoor Freule Wttewaal van Stoetwegen - achtte de feestelijkheden echter in het geheel niet misplaatst.

Van excessen was geen sprake. Door de geestelijke verzorgers van genoemd gesticht was het initiatief genomen om bij de burgerij geld in te zamelen voor een radio-installatie. Uit de talrijke ontvangen bijdragen was wel gebleken, hoezeer dit denkbeeld onder de burgerij weerklank vond, hetgeen getuigde van "een verheugend medeleven in de ontwikkeling van het gevangeniswezen."³¹

30-31 Voetnoten

39

Voetnoten

1

Het voorgaande is met name gebaseerd op P.C. Vegter en P.J.H. van Ratingen, hoofdstuk VIII, De vrijheidsstraf, p. VIII 14 e.v., in: W.H.A. Jonkers ed. *Het penitentiair recht* (Arnhem 1987).

2

vgl. verder J.M. van Bemmelen, "Naar een nieuw gevangeniswezen", *Nederlands Juristenblad* (NJB) 22 (1947) p. 721 e.v.

3

Vgl. verder *HTK* 1948-1949, Bijl. 1189, Vaststelling van een nieuwe Beginselenwet Gevangeniswezen, nr. 1 t/m 3.

4

Vgl. verder *HTK* 1949-1950, Bijl. 1189, nr. 4, W , p. 15-20.

5

Vgl. *HTK* 1950-1951, Bijl. 1189, nr. 7 en 8.

6

Ibidem .

7

HTK 1950-1951, Bijl. 1189, nr. 12; *HTK* 1950-1951, p. 2159.

8

HTK 1950-1951, Bijl. 1189, nr. 15; *HTK* 1950-1951, p. 2159.

9

Vgl. hierover ook J. Zaaijer, "*Het ontwerp Beginselenwet Gevangeniswezen*", *NJB* 25 (1950) p. 417 e.v.

10

Vgl. verder *HTK* 1949-1950, Bijl. 1189, nr. 4.

11

Vgl. verder *HTK* 1950-1951, Bijl. 1189, nr. 5.

12

Vgl. verder *HTK* 1950-1951, Bijl. 1189, nr. 7 en 8.

13

Vgl. *Ibidem* , nr. 9.

14

Ibidem, nr. 11.

15

HTK 1950-1951, p. 2121-2126.

16

Vgl. *Ibidem*, p. 2128-2129, 2133-2136, 2139-2140.

17

Ibidem, p. 2129-2132, 2137-2138.

18

Vgl. *Ibidem* , p. 2143-2149, 2152-2156.

19

Vgl. *HEK* 1951-1952, Bijl. 1189; *HEK* 1951-1952, p. 58.

20

HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-IV, Rijksbegroting voor Justitie voor het dienstjaar 1949, nr. 2, MvT, p. 7.

21

Ibidem , nr. 5, W , p. 8.

22

HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400-IV, Rijksbegroting voor Justitie voor het dienstjaar 1950, nr. 9, MvA, p. 3; *HTK* 1951-1952, Bijl, A, 2300-1V, Rijksbegroting voor Justitie voor het dienstjaar 1952, nr. 2, MvT, p. 2.

23

HTK 1949-1950, p. 1129.

24

HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-IV, nr. 6, MvA, p. 16.

25

HTK 1950-1951, p. 892.

26

Ibidem, p. 894.

27

HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-IV, nr. 6, MvA, p. 21.

28

Vgl. o.a. *HEK* 1949-1950, p. 620.

29

Vgl. verder *HEK* 1950-1951, p. 755; *HTK* 1951-1952, p. 789, 774.

30

HTK 1949-1950, Bijl. A, 1000-IV, nr. 8, VV, p. 8-9.

31

Ibidem, nr. 9, MvA, p. 24.