

# Gevangenis­capaciteit meer dan verdubbeld



Penitentiare inrichting Zoetermeer op maquette. Foto: ministerie van Justitie

**Het Nederlandse gevangeniswezen is bezig met een grote inhaalslag. Vijftien april jongstleden opende minister Sorgdrager van Justitie zes nieuwe penitentiare inrichtingen. Hiermee is Nederland in één keer ruim 1600 cellen rijker. Waar zijn deze nieuwe gevangenis­sen gebouwd en hoe komt de locatie­keuze van straf­inrichtingen eigenlijk tot stand?**

DORIEN KASTELEIJN\*

Bij het bepalen van de locatie voor een nieuwe inrichting komt heel wat kijken. De heer A.P.J. Kortekaas, projectmanager bij de directie Ge-

vangeniswezen van het ministerie van Justitie, licht het proces toe dat ten grondslag ligt aan de locatie­keuze. Deze directie wijst, in nauwe samenspraak met het ministerie van VROM, een locatie aan. De Rijksgebouwendienst krijgt van het ministerie van VROM de opdracht te gaan bouwen. Nadat de straf­inrichting opgeleverd is, vindt de formele overdracht van het ministerie van VROM naar het ministerie van Justitie plaats.

## UITBREIDING

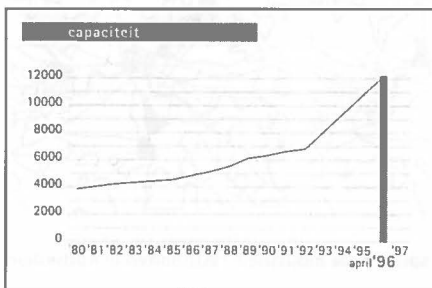
In april van dit jaar droeg minister De Boer van VROM zes nieuwe gevangenis­sen over aan minister Sorgdrager van Justitie. Deze nieuwe inrichtingen zijn gebouwd in Almere, Dordrecht, Zoetermeer, Alphen aan den Rijn en Krimpen aan den IJssel. Elke inrichting bestaat uit 288 cellen, behalve die in Krimpen aan den IJssel, waar 360 cellen gebouwd zijn. De zesde inrichting is een uitbreiding op het terrein van de inrichting Norderhaven in Veenhuizen, waar 96

cellen zijn gerealiseerd. Met de oplevering van deze inrichtingen is de gevangenis­capaciteit in zes jaar tijd verdubbeld tot 12.000 cellen. De opening van de zes inrichtingen vormt de afronding van het bouwprogramma Capaciteits­planning Penitentiare Inrichtingen '96 (CAP '96). Het ministerie van Justitie is twee jaar geleden met dit ambitieuze uitbreidingsplan gestart. Het project is in gang gezet naar aanleiding van het Kamerdebat over het grote aantal heenzendingen wegens plaats­gebrek, in 1994. Dit aantal steeg van 1200 in 1991 tot ruim 5300 in 1994 (bron: Gevangenis­statistiek 1994, CBS). Om maatschappelijke onrust te voorkomen werd een bouwprogramma opgesteld voor ongeveer 4000 nieuwe cellen. In het project CAP '96 werkte de dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie samen met de Rijksgebouwendienst en bureau Twijnstra Gudde. De totale kosten van het bouwprogramma bedroegen 1,9 miljard gulden. De architectuur van de nieuwe gevangenis­sen is niet erg gevarieerd. Er wordt steeds meer gebouwd

volgens hetzelfde concept, met eenheden van 24 cellen. Het idee van het bouwen in paviljoens van twaalf cellen is opgegeven. De nieuwe gevangenissen zijn vormgegeven in laagbouw en bestaan uit maximaal drie verdiepingen.

## CRITERIA

Het belangrijkste criterium dat gehanteerd wordt bij de locatiekeuze is de geografisch gedifferentieerde capaciteitsbehoefte. Dit houdt in dat per arrondissement bekeken wordt hoeveel cellen er nodig zijn. Daarnaast moet iedere arrondissementshoofdstad in ieder geval een huis van bewaring hebben. Op welke locatie deze cellen uiteindelijk gebouwd worden is afhankelijk van bouwkundige aspecten en de mogelijkheden om snel te bouwen. Daarnaast zijn financiële overwegingen van belang. De initiële kosten (met name de grondkosten) en de exploitatiekosten zijn van grote invloed op de keuze voor een bepaald terrein. Omdat de exploitatiekosten van gevangenissen erg hoog zijn, wordt in een aantal gevallen besloten tot uitbreiding van bestaande inrichtingen. Ook de personele mogelijkheden spelen een grote rol bij het bepalen van de geschiktheid van een locatie. Een eis die bij opening van een nieuwe inrichting gesteld wordt is namelijk dat een derde van het personeel ervaren moet zijn. Hoe ziet in dat licht de arbeidsmarkt in de regio er uit, is er al een inrichting in de buurt, is ervaren personeel voorhanden? Ten slotte kunnen politieke aspecten de doorslag geven bij de locatiekeuze. Het komt voor dat een locatie wordt aangewezen met als achterliggende gedachte de werkgelegenheid in een bepaalde regio te bevorderen. Om die reden is besloten om in Ter Apel, een dorp in zuidoost-Groningen, een huis van bewaring voor vreemdelingen te bouwen. Het vreemdelingenbeleid is er echter op gericht mensen die wachten op uitzetting zo veel mogelijk in de buurt van Schiphol te huisvesten. In dit geval heeft de politiek het gewonnen. In principe gaat het ministerie van Justitie uit van een spreidingsbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de regionale behoefte. Aangezien sinds jaren vooral in Noord- en Zuid-Holland veel behoefte is aan cellen, is de meeste capaciteit in de Randstad gerealiseerd. De gevangenissen in de provincie Flevoland funge-



Ontwikkeling van het aantal cellen tot '97. Bron: ministerie van Justitie

daarbij als opvang voor de grote steden in Noord- en Zuid-Holland. Om de (auto)mobiliteit te beperken tracht de overheid de afstand tus-

**P**enitentiaire inrichtingen zijn te verdelen in huizen van bewaring, gevangenissen en gecombineerde inrichtingen. De laatste categorie omvat huizen van bewaring die zijn gecombineerd met één of meer gevangentypen. Huizen van bewaring zijn bedoeld voor personen die een korte vrijheidsstraf moeten ondergaan en voor preventief gehechten (personen die, verdacht van een strafbaar feit, gedwongen de afhandeling van hun zaak in een inrichting afwachten). Gevangenissen kunnen nader onderscheiden worden in gesloten inrichtingen voor kort- en langgestraften, half-open inrichtingen (hoi), zelfmeldinrichtingen en open inrichtingen (poi). De laatste drie categorieën huisvesten personen die zich in een gevorderde fase van de detentie bevinden en geleidelijk weer in de samenleving terugkomen. Bij alle genoemde inrichtingen wordt een strikt onderscheid gemaakt naar geslacht en leeftijd. Aparte categorieën strafinrichtingen zijn de TBS-klinieken en jeugdinrichtingen. Naast de huidige capaciteit van 12.000 cellen exploiteert het ministerie van Justitie in 1996 ruim 750 cellen in TBS-klinieken en 1.310 cellen in jeugdinrichtingen. Daarnaast komen er steeds meer cellen beschikbaar voor vreemdelingen die op uitzetting wachten.

sen de vestigingsplaats van de inrichting en de woonplaats van de gedetineerden zo klein mogelijk te houden. Bekijkt men echter de locaties van de vorige lichting nieuwbouw, dan rijst het vermoeden dat dit voornemen niet helemaal geslaagd is.

## BEREIKBAARHEID

De keuze voor inrichtingen in Leeuwarden, Hoogeveen, Sittard en Arnhem is puur uit werkgelegenheidsoverwegingen ingegeven. Het uitgangspunt om banen te creëren in minder bevoorrechte gebieden woog destijds zwaarder dan mobiliteitsargumenten. Vroeger waren gevangenissen vaak in de stadskern te vinden. In de loop der jaren heeft zich een verplaatsing voorgedaan naar de rand van de stad. Penitentiaire inrichtingen staan tegenwoordig vaak in een industriegebied. De voorkeur bij de locatiekeuze van strafinrichtingen gaat uit naar vestigingsplaatsen met een goede bereikbaarheid over de openbare weg en per openbaar vervoer. In sommige gevallen is dit in eerste instantie niet het geval, maar wordt in overleg met de betreffende gemeente en het vervoerbedrijf naar een oplossing gezocht.

## CELLENTEKORT

Uit efficiency-overwegingen is in 1992 schaalvergroting in het gevangeniswezen ingezet. De beheerskosten nemen af naarmate de inrichtingen groter zijn. De afgelopen jaren hebben heel wat fusies plaatsgevonden. De Amsterdamse Bijlmerbajes bestond vroeger uit zes zelfstandige inrichtingen; elke toren was een aparte gevangenis. In 1993 zijn de zes torens gefuseerd tot één inrichting met één algemeen directeur en zes unitdirecteuren. Met de afronding van CAP '96 heeft het ministerie 12.000 cellen in exploitatie. Ondanks de uitbreiding is er nog steeds sprake van een tekort. Er liggen drie tendensen ten grondslag aan de toegenomen capaciteitsvraag van de afgelopen jaren. Een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van het cellentekort is de stijging van de gemiddel-

de duur van de straffen. Daarnaast is het aantal straffen toegenomen. Een derde oorzaak is te vinden in de aanpak van de straatcriminaliteit in het kader van het grote-stedenbeleid. Het beleid van het ministerie van Justitie richt zich de laatste tijd steeds meer op de bestrijding van de kleine criminaliteit in de grote steden. Met het zogenaamde 'lik op stuk'-beleid wordt deze overlastcategorie aangepakt. Als gevolg hiervan is vanzelfsprekend meer celcapaciteit nodig. De bedoeling is om de 'kleine' criminelen korte straffen van twee à drie maanden te geven en ze gedurende deze periode sober te detineren. Op deze manier hoeft er veel minder geïnvesteerd te worden in voorzieningen. Zo kunnen de dagprogramma's van veertien naar acht uur teruggebracht worden. De gedetineerden brengen meer tijd in hun cel door, zodat minder werkplaatsen en recreatieruimten nodig zijn.

## TOEKOMST

Na het ambitieuze CAP '96 is het ministerie van Justitie momenteel bezig met het duizendplaatsenplan. In 1998 moeten deze cellen gebouwd zijn. Voor de periode 1998-2000 wil het ministerie van het kabinet middelen krijgen om nog eens tweeduizend cellen te kunnen bouwen. Als deze aanvraag gehonoreerd wordt, zullen er in het jaar 2000 15.000 cellen zijn. Met dit aantal is er volgens het ministerie sprake van een evenwicht. Nederland komt dan met één cel per duizend inwoners uit op het gemiddeld Europees niveau. Volgens de heer Kortekaas is dit het moment om te stoppen met bouwen en op zoek te gaan naar andere oplossingen. Cellen bouwen kost namelijk veel geld: een kwart miljoen gulden per cel en daarnaast nog een ton per jaar aan exploitatiekosten. Er zijn verschillende alternatieven denkbaar voor een gevangenisstraf. Korte straffen kunnen vervangen worden door geldboetes. Daarnaast kan voor bepaalde groepen veroordeelden elektronisch huisarrest een oplossing bieden; dit is in ieder geval beter dan heenzenden.

\*Redactie AGORA