

Atgebrand: het voortijdig vertrek van mr. Piet Hein Donner als Minister van Justitie

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft naar aanleiding van de brand op het cellencomplex Schiphol-Oost, in de nacht van 26 op 27 oktober, een onderzoek ingesteld en een eindrapport aangeleverd. Dit eindrapport van de Onderzoeksraad over de brand in het cellencomplex leidde op 21 september 2006 tot de beslissing van de ministers Donner en Dekker om hun ontslag aan de koningin aan te bieden. Hoewel de beslissingen rond de bouw van het cellencomplex veelal zijn genomen in voorgaande kabinetperiodes, gaf minister Donner aan dat een minister niet alleen de verantwoordelijkheid draagt voor wat hijzelf beslist of voor wat er gedurende zijn ambtsperiode wordt besloten, maar ook voor wat daaraan vooraf gaat.¹

Inleiding

De brand in het cellencomplex Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005, waarbij elf mensen om het leven kwamen, zal door veel mensen gekoppeld worden aan minister Donner en aan zijn aftreden als minister van Justitie.

Naar aanleiding van de brand heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek ingesteld. De Onderzoeksraad voor Veiligheid is per wet ingesteld om rampen, ongevallen en incidenten te onderzoeken. Artikel 3 van deze wet geeft de taak aan van de Onderzoeksraad en bakent af met welk doel het onderzoek moet worden uitgevoerd: 'De raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun

gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.'

De Onderzoeksraad stelt in haar onderzoeksprocedure: 'De Onderzoeksraad voert het onderzoek uit, onafhankelijk van politieke en maatschappelijke belangen. De raad beslist zelf wanneer onderzoek nodig is, richt dit onderzoek naar eigen wens en inzicht in en publiceert daarover.'²

Bij het onderzoek naar 'de Schipholbrand' heeft de Onderzoeksraad de volgende twee vragen centraal staan: 'Waarom zijn bij de brand elf celbewoners om het leven gekomen?' en 'Hoe is de opvang en nazorg van de overige betrokkenen verlopen?'.³

Naar aanleiding van het eindrapport dat de Onderzoeksraad op 21 september 2006 heeft uitgebracht, hebben de ministers Dekker van VROM en Donner van Justitie besloten hun ontslag aan te bieden aan de koningin. Men gaat ervan uit dat dit besluit mede is genomen door de wijze waarop in dit eindrapport werd gesteld dat drie overheidsinstanties tekort zijn geschoten bij de brand.

Minister Donner stelt in zijn verklaring over zijn aftreden aan de Tweede Kamer: 'Maar met de voorliggende rapporten liggen veel fundamentele vragen op tafel dan de vraag naar de verantwoording van het verleden. Die rapporten lijken bij de overheid een zodanige verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het voorkomen van rampen en gevaren te vooronderstellen, dat de vraag aan de orde moet komen in hoeverre zo'n verantwoordelijkheid nog te dragen is. Als slechts het voorkomen van

* Auteurs zijn verbonden aan de sectie strafrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam en lid van de commissie van toezicht detentiecentrum Schiphol.

1 Persbericht Ministerie van Justitie 21 september 2006.

2 <www.onderzoeksraad.nl/onderzoeksprocedure.htm>.

3 Eindrapport Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Brand cellencomplex Schiphol-Oost*, Den Haag 2006, p. 17.

gevaeren telt, dan dreigen rechtstaat en democratie in het gedrang te komen.⁴

In het onderstaande stuk zal kort worden ingegaan op de vragen: Waarom is men overgegaan op 'unitbouw' bij het cellencomplex Schiphol-Oost (detentie- en uitzetcentrum) in plaats van een gevangenis van beton, staal en gepantserd glas; wat is de rol van minister Donner bij dit gebeuren geweest; wat is het effect van het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder eindrapport Onderzoeksraad); in hoeverre heeft dit rapport bijgedragen tot het beëindigen van 'het tijdperk Donner'; hoe reëel reageert de politiek op dit gebeuren en wat heeft men ervan geleerd?

1. Het detentiecentrum

Voor minister Donner op 22 juli 2002 aantrad als minister van Justitie, voerde Benk Korthals de scepter op het ministerie van Justitie. In zijn regeerperiode 'rommelde het' in relatie tot het in- en doorvoeren van drugs in Nederland. Met name de luchthaven Schiphol kwam in beeld. Op Schiphol controleerde men personen op de invoer van drugs. En ... waar wordt gecontroleerd, wordt wat gevonden! In Nederland controleert men actief en er worden mensen aangehouden op de nationale luchthaven met verdovende middelen in de koffer, in de kleding, op het lijf en/of in het lichaam! De 'pakkers, plakkers en ... de slikkers'. Nederland werd door de overige EU-landen wél aangekeken en aangesproken op dit gebeuren.

1.1. Het ontstaan van de detentiecentra

In 2001 bleek steeds duidelijker, dat op Schiphol frequent drugs werden ingevoerd. De controle werd steeds intensiever en als gevolg van deze intensievere controle werden meer en meer mensen gearresteerd die deze drugs via Schiphol probeerden in te voeren. Een zichzelf versterkende cyclus. Op 7 december 2001 werd een brief bekend waarin mr. Wooldrik – de hoofdofficier van justitie van het ressort Haarlem waar Schiphol onder valt – aandrang op terughoudendheid met aanhouden van drugskoeriers. Deze terughoudendheid moest worden betracht gezien het gebrek aan capaciteit binnen de strafrechtsketen. Men kon simpelweg de vele aanhoudingen per week niet meer verwerken.

In de Tweede Kamer werd furieus gereageerd. De toenmalige Minister van Justitie Korthals móest van de parlementariërs actie ondernemen. De Tweede Kamer vond het een onacceptabel gegeven dat er niet voldoende werd opgetreden tegen de drugskoeriers 'die ons land overspoelden'. Met name het feit dat drugskoeriers met een dagvaarding op zak werden 'heengezonden' leidde tot grote verontwaardiging. Men was gechoqueerd door het feit dat drugskoeriers zonder straf konden weggelopen. In het NRC stond het destijds als volgt omschreven: 'De Kamerleden buitelden in de media over elkaar heen om kritiek te leveren op de minister.' Men dreigde zelfs om het kerstreces te onderbreken voor een spoeddebat met de Minister over de kwestie. De uitdrukkelijke wens was dat drugskoeriers werden opgepakt, vastgehouden, berecht en dat zij de aan hen opgelegde vrijheidsstraf volledig zouden uitzitten. Kortom, de toenmalige Minister van Justitie Korthals werd door de Tweede Kamer enorm onder druk gezet. Hij móest handelen. Korthals 'had' echter geen cellen! Er werden zoveel koeriers opgepakt dat de gehele strafrechtsketen – openbaar ministerie, rechtbanken maar met name de penitentiaire inrichtingen – 'verstopt' raakte! Daar heeft men voortvarend de volgende antwoorden op gevonden.

In januari 2002 heeft de politiek ingestemd met 'Plan van aanpak drugsmokkel Schiphol'. In dit plan stonden extra maatregelen die zouden moeten voorkomen dat drugstransporten naar Nederland plaatsvonden en het treffen van dussdanige maatregelen dat aangetroffen drugs in beslag worden genomen en dat 'adequate interventies volgen jegens de drugskoeriers'.⁵

1.2. De 'tijdelijke wet voor penitentiaire noodcapaciteit ten behoeve van drugskoeriers'

De volgende stap was de inwerkingtreding van 'de tijdelijke wet voor penitentiaire noodcapaciteit ten behoeve van drugskoeriers' (verder noodwet) op 8 maart 2002. De Tweede Kamer oefende een zeer grote pressie uit op minister Korthals om de drugskoeriers in strafinrichtingen onder te brengen. De term 'bolletjesslikkers' haalde bijna dagelijks de krant. De minister had echter geen celcapaciteit en, nog nijpender, hij had ook geen personeel om die honderden drugskoeriers in te sluiten en te

4 Verklaring Minister Donner aan Tweede Kamer over zijn ontslagaanbieding aan Koningin 21 september 2006.

5 Plan van aanpak drugsmokkel Schiphol, *Kamerstukken II, 2001-2002*, 28 192, nr. 1, p. 3.

laten bejegenen. Strafinrichtingen bouw je niet in een paar maanden tijd en ook personeel selecteren en opleiden vergt tijd. Op grond van de noodwet konden er echter – geheel buiten de bestaande penitentiaire regelgevingen om – ‘voorzieningen’ worden geopend waar verdachten en veroordeelden van drugsmokkel gedetineerd konden worden gehouden. Men noemde deze voorzieningen ‘detentiecentra’. Het personeel van zo’n voorziening of detentiecentrum was aanvankelijk niet in dienst van Justitie, maar werd ingehuurd van beveiligingsbedrijven. De dagprogramma’s waren in tegenstelling tot de dagprogramma’s in reguliere inrichtingen minimaal, er waren bijvoorbeeld geen faciliteiten voor sport, educatie of arbeid. Gedetineerden zaten veel ‘achter de deur’. Een ander belangrijk punt was dat in de regelgeving voor de detentiecentra (de noodwet) was opgenomen dat degenen die er verbleven, met meerdere mensen in de verblijfsruime (cel) werden ingesloten. Verplicht twee (of meer) gedetineerden op één cel. Heel efficiënt en ruimtebesparend. Op het hoofdkantoor van de Dienst Justitiële Inrichtingen werd een tijdelijke directie bijzondere voorzieningen ingesteld om het geheel te coördineren.⁶

1.3. De gebouwen

Nu was er wel een wettelijke mogelijkheid geschapen waarmee men buiten de penitentiaire wetgeving om mensen kon insluiten en ook kon men via de private beveiliging personeel aantrekken, maar de belangrijkste vraag bleef open: ‘Waar sluit je die honderden mensen dan in op?’ Er staan immers geen gevangenissen leeg. Aanvankelijk heeft men, met honderden tegelijk, de drugskoeriers ingesloten in leegstaande complexen – al of niet – van Justitie, zoals het leegstaande grenshospitium te Amsterdam, het oude leegstaande huis van bewaring te Roermond, leegstaande oude psychiatrische klinieken te Santpoort en een oud kazernescomplex te Zeist. Gebouwen die in feite voor het onderbrengen van gedetineerden niet (meer) geschikt waren.

Op deze hele gang van zaken is door velen in ons land stevig kritiek geleverd. Met name de plots ontstane tweedeling van gedetineerden – reguliere gedetineerden die onder de waarborgen en regelingen van de Penitentiaire beginwet vielen contra gedetineerde drugskoeriers die onder een ‘uitgeklede’ noodwetgeving werden gedetineerd – stuitte op veel weerstand. Politici (een aantal), vakbonden, wetenschappers, advocaten en mensen van de rechterlijke macht hebben hun visie via de media en in wetenschappelijke publicaties duidelijk kenbaar gemaakt.

Tot dusver had men in Nederland een goed systeem met betrekking tot gedetineerden, een voorbeeldfunctie binnen Europa. Maar, met de ‘voorzieningen’ of de detentiecentra was men bang die voorbeeldfunctie kwijt te raken. De kritiek richtte zich vooral op het onderscheid in rechtspositie, dagprogramma, het verplicht onderbrengen van meerdere personen in één verblijfsruimte en het personeel dat niet in overheidsdienst was. Daarnaast voldeden de gebouwen niet aan de eisen die aan normale reguliere inrichtingen werden gesteld. Zo heeft de toenmalige commissie van toezicht van het detentiecentrum ‘kamp Zeist’, waar destijds de mannelijke drugskoeriers in het oude kazerneblok zouden moeten verblijven, in juni 2002 minister Korthals een brief geschreven over onder andere de gebouwelijke situatie aldaar. In deze brief werd geconcludeerd: ‘De commissie is van mening dat: de grote onervarenheid van het executieve personeel binnen de voorzieningen, gecombineerd met de – door telkens te verkassen naar nieuwe locaties – overigens nog niet opgeloste “aanloopproblemen”, de beperkingen die de noodwet het regime in een detentiecentrum oplegt én het negatieve effect dat dit laatste op de beheersbaarheid van de voorziening heeft, in de huidige en (indien er geen veranderingen worden doorgevoerd) in de toekomstige situatie, de basis legt voor alle ingrediënten die men nodig acht voor een “explosieve voedingsbodem”. In deze omstandigheden zou letterlijk en figuurlijk een klein

6 Zie voor verdere beschrijvingen over noodwet en detentiecentra: P.C. Vegter, Nood breekt wet?, *Delikt en Delinquent*, 2002, afl. 4, p. 367-383; C.J. Petiet en H.A.J.M. Versteeg, Detentiecentra voor bolletjesslikkers, *PROCES* 2003, afl. 3, p. 146-158; C.J. Petiet en H.A.J.M. Versteeg, Het detentiecentrum Schiphol: van noodvoorziening tot volwaardig huis van bewaring?, *Sancties* 2005, afl. 4, p. 217-223 en M. Boone, Noodwet drugskoeriers, in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie, gevangen in Nederland*, Deventer: Kluwer 2005, p. 299-320.

vonkje tot een ernstig excès kunnen leiden. Wij adviseren u derhalve terughoudend te zijn bij het openen van nieuwe voorzieningen en aandacht te schenken aan onze aanbevelingen.⁷

De gebouwelijke situatie destijds was inderdaad onacceptabel. Dat werd ook toegegeven. De minister heeft rekening gehouden met de aanbevelingen van de commissie van toezicht. Drugskoeriers konden na verloop van tijd doorstromen naar reguliere strafinrichtingen, er kwam meer justitiepersoneel, er kwamen verlof mogelijkheden en ... men was in onderhandeling over aankoop en plaatsing van goed geoutilleerde, flexibele, moderne, efficiënte – en naar de regelgeving en uitgevoerde onderzoeken destijds brandveilige – units waar gedetineerde drugskoeriers in konden verblijven. Deze units zouden de oude barakken van Kamp Zeist en de oude paviljoens van de klinieken te Santpoort gaan vervangen.

U begrijpt het ... op 22 april 2003 opende de opvolger van minister Korthals bij Justitie, minister Donner een nieuw fenomeen. Op Schiphol-Oost stond nu een modern cellencomplex dat flexibel kon worden gebruikt, efficiënt was, van vele gemakken voorzien, voldeed aan en getest was op alle in de regelgeving gestelde vereisten en snel gebouwd. *De container-of unitbouw*, al wel bekend bij andere sociale instellingen, deed ook binnen het gevangeniswezen zijn intrede. Sinds de opening heeft het cellencomplex Schiphol-Oost uit binnen- en buitenland veel belangstelling gehad. Ministers, vertegenwoordigers van alle politieke partijen en ook de koningin hebben het complex bezocht. Er was kritiek, echter niet zozeer op het gebouw, meer op het sobere 'noodwet'-regime en het gemis aan faciliteiten. In navolging van Schiphol-Oost zijn meerdere complexen opgezet.⁸

1.4. De uitbreiding van detentiecentra, naar uitzetcentra

Ook de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Rita Verdonk, had – door het gevoerde stringenter beleid – extra ruimte nodig voor het onderbrengen van mensen in vreemdelingenbewaring en mensen die wachtten op uitzetting. De flexibele snel te bouwen containercel bood ook hier een oplossing. Eerst werd

op vliegveld Zestienhoven een hangar verbouwd tot uitzetcentrum en in december 2003 werden aan de kopse kant van het cellencomplex op Schiphol-Oost twee vleugels toegevoegd. De J- en de – later afgebrande – K-vleugel, beide bestemd voor vreemdelingen. Iets ruimer van opzet dan de oorspronkelijke zes vleugels van het complex, want de 'bewoners' van de nieuwe vleugels zouden in principe langer (maximaal 26 dagen) op een vleugel moeten kunnen 'vertoeven' dan de drugskoeriers die binnen veertien dagen werden overgeplaatst. De vreemdelingen vielen onder een soepeler regime dan gedetineerden, men had meer vrijheden – voor zover men in deze situatie over vrijheden kan spreken. Vreemdelingen die op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet, op de J- of K-vleugel van het cellencomplex Schiphol-Oost verbleven, konden zich de hele dag tussen 8.00 uur en 21.00 uur vrij over de desbetreffende vleugel van het complex bewegen. Omdat er dan ook wel 'bewegingsruimte' moest zijn, bevatten deze nieuwe vleugels een grotere binnenruimte, waar meer activiteiten plaats konden vinden.

2. Het rapport van de Onderzoeksraad

Naar aanleiding van de brand op het cellencomplex Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005, is door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid een rapport opgesteld van honderden pagina's. Het is overigens niet het enige onderzoek naar de cellenbrand. Ook de onafhankelijke Commissie gemeentelijke verantwoordelijkheden cellenbrand Schiphol (Commissie-Hendrikx) heeft een onderzoek ingesteld.

2.1. Effecten van het rapport

Door een onderwerp zo onder een loep te bekijken als gebeurt in het onderzoek door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, komen zaken naar voren waar men voor de toekomst uit kan leren. Men wordt geattendeerd op factoren die in de praktijk ongemerkt langs elkaar heenlopen en/of elkaar bij calamiteiten tegenwerken. Van alle kanten wordt dan ook benadrukt dat een dergelijk onderzoek een positief effect heeft.

7 Brief d.d. 26 juni 2002 van de commissie van toezicht, gericht aan minister van Justitie Korthals inzake de situatie op detentiecentrum Zeist.

8 Medio 2003 was er in de detentiecentra plek voor meer dan 1200 drugskoeriers. Bijna een tiende van de totale celcapaciteit!

Minister Donner stelt in zijn reactie op het conceptrapport, aangeboden op 7 juli 2006: 'Allereerst moet ik benadrukken dat ik het door u uitgevoerde onderzoek van groot belang acht om inzicht te verkrijgen in de oorzaken en gevolgen van de brand op Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005 waarbij elf personen om het leven kwamen. Hiermee kunnen en moeten lessen voor de toekomst worden getrokken om de brandveiligheid van justitiële en andere inrichtingen zoveel als mogelijk te verbeteren.'⁹

Naar aanleiding van de brand op Schiphol en het onderzoek van de Onderzoeksraad is er door de VROM-inspectie een onderzoek gedaan naar de brandveiligheid van cellencomplexen (unitbouw).¹⁰ Diezelfde VROM-inspectie heeft een handreiking borging brandveiligheid unitbouw uitgebracht. Niet alleen gevangenissen gebruiken de 'container' of een andere vorm van unitbouw. Ook bij tijdelijke complexen voor studenten, asielzoekers, verzorgingsinstellingen en in het bedrijfsleven wordt unitbouw toegepast. Men onderschrijft – op grond van het onderzoek door de Onderzoeksraad – dat een aantal van deze vormen van unitbouw extra aandacht nodig heeft ter waarborging van de brandveiligheid. Ten slotte is in januari 2007 een door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van VROM toegezegd 'Actieprogramma Brandveiligheid' gepubliceerd, dat tot doel heeft het bewustzijn voor brandveiligheid scherp te krijgen bij de verantwoordelijken in alle fasen van het bouw- en gebruiksproces.¹¹ Verder zijn alle penitentiaire inrichtingen in ons land preventief gecontroleerd op brandveiligheid. Bij een aantal inrichtingen zijn extra maatregelen getroffen.

Er is ook kritiek op het rapport. Er wordt gesteld dat de opdracht aan de Onderzoeksraad is: 'het doen van aanbevelingen en het doen van onderzoek gericht op het vaststellen van wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van

voorvallen en de omvang van de gevolgen van die voorvallen, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of te beperken'.¹² In het eindrapport over de Schipholbrand gaat de Onderzoeksraad in een aantal onderdelen verder. Men gaat in op het gegeven 'schuld en/of aansprakelijkheid'. Men moet niet uit het oog verliezen dat er ten aanzien van die schuldvraag nog een strafrechtelijk onderzoek (Rijksrecherche) loopt.

Het onderzoek door de Onderzoeksraad richt zich op drie overheidsinstanties, Dienst Justitiële Inrichtingen, Rijksgebouwendienst en de Gemeente Haarlemmermeer. Deze instanties hebben het conceptrapport van de Onderzoeksraad onder ogen gehad en in een 64 pagina's tellend stuk een aantal in het conceptrapport opgesomde feiten – feiten die relevant zijn voor de door de Onderzoeksraad geformuleerde conclusies – gecorrigeerd. Deze correcties zijn echter niet alle overgenomen en hebben niet geleid tot verandering van de conclusies. Dan vereist een aantal punten wellicht een nadere nuancering. Wij zullen in de volgende paragraaf één voorbeeld geven.

2.2. Was er wel een 'rapport'-Siepel?

Naar aanleiding van de brand op het cellencomplex Schiphol-Oost, is door de Onderzoeksraad voor Veiligheid een eindrapport opgesteld waarin een aantal conclusies is getrokken.¹³

Eén van de conclusies (conclusie 5, waarin wordt gesteld dat de hoofddirectie DJI en de locatiedirecteur hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de brandveiligheid onvoldoende hebben vervuld) is mede gebaseerd op een 'rapport' van 'de commissie-Siepel'.¹⁴ De commissie-Siepel was de commissie die toezicht hield op de 24 cellen van de Koninklijke Marechaussee (KMAR), gevestigd in één van de zes vleugels van het complex. Een commissie welke een aantal keren per jaar de 'politiecellen van de KMAR' op heel Schiphol (inclusief de cellen in het complex op Schiphol-Oost) bezoekt en daar een verslag van maakt. Deze commissie

9 Brief van 11 augustus 2006 aan de Onderzoeksraad.

10 *Kamerstukken II*, 2006-2007, 24 587, nr. 194; Brandveiligheid van cellencomplexen, VROM-inspectie, 27 juli 2006.

11 *Kamerstukken II*, 2006-2007, 24 587, nr. 199.

12 Artikel 3 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid.

13 De inhoud van de conclusies en de wijze waarop het rapport is gepresenteerd hebben mede geleid tot het besluit van de ministers Donner en Dekker om hun ontslag aan de koningin aan te bieden.

14 Eindrapport Onderzoeksraad, p. 176.

rapporteerde aan de minister van Defensie. Deze commissie-Siepel had destijds niets van doen met het gedeelte van detentiecentrum Schiphol-Oost, waar drugskoeriers – onder andere de ‘bolletjesslikkers’ – werden gedetineerd. Dit detentiecentrum, dat onder de minister van Justitie valt, omvatte destijds de overige vier vleugels van het toenmalige complex, met een eigen commissie van toezicht. De commissie van toezicht van het detentiecentrum (de gedetineerdencellen voor de drugskoeriers) is gebaseerd op een andere wetgeving en rapporteert aan de minister van Justitie. Aangezien er voor gedetineerden – bij wet – een formeel ‘klachtrecht’ is geregeld, bezoeken commissies van toezicht bij Nederlandse strafinrichtingen (waaronder ook het detentiecentrum valt) de cellen wekelijks.¹⁵

In de eindrapportage staat onder andere vermeld: ‘Zowel de hoofddirectie van de DJI als de locatiedirecteur van het cellencomplex ondernam onvoldoende actie naar aanleiding van de verontrustende conclusie van de commissie¹⁶ dat de “brandpreventie aldaar zorgen baart”.’ Tevens werd in een verslag van een van de vijf bezoeken (d.d. 3-9-2003) opgemerkt: ‘Op grond van deze bevindingen kan ik alleen maar concluderen dat een groot aantal celbewoners zal omkomen bij brand.’¹⁷

Dit onderdeel uit het ‘eindrapport Onderzoeksraad’ is een eigen leven gaan leiden. Wellicht dat dit onderdeel, nu bekend onder de naam: het ‘rapport’-Siepel, toch nader belicht kan worden.¹⁸

Er zijn in november 2006 – naar aanleiding van het kamerdebat over de Schipholbrand – ‘koppen gerold’ op het ministerie van Justitie. Vier topambtenaren zijn uit hun functie gezet. Voor Nederlandse begrippen een zeer onorthodox gebeuren. De koppen zijn gerold omdat de minister van Justitie, Hirsch Ballin, een foutief antwoord aan de Tweede Kamer heeft gegeven. De minister had namelijk op de vraag van de Tweede Kamer

of het ‘rapport-Siepel’ inzake de brand(on)veiligheid van het cellencomplex op Schiphol-Oost de ambtenaren van Justitie bekend / dan wel toegezonden was, ontkennend geantwoord. Maar was er wel een ‘rapport’-Siepel?

De vraag of: ‘het “rapport-Siepel” inzake de brand(on)veiligheid van het cellencomplex op Schiphol-Oost de ambtenaren van Justitie bekend / dan wel toegezonden was’, werd neergelegd bij de directeur van het cellencomplex Schiphol-Oost en die heeft geantwoord: ‘Nee, een rapport over brand(on)veiligheid van de commissie-Siepel is mij niet bekend en ook aan mij nooit toegezonden. Wel is het jaarverslag over de jaren 2000/2003 bekend en toegezonden’. De minister heeft dit de Tweede Kamer medegedeeld. In de loop van woensdagavond 25 oktober 2006 werd duidelijk dat met het ‘rapport-Siepel inzake de brand(on)veiligheid van het cellencomplex’ niet werd bedoeld op wat men in het algemeen onder een rapport verstaat, een document dat ook als zodanig wordt aangeboden en de status van een rapport heeft, maar dat werd bedoeld op een ‘bezoekverslag’. Een verslag dat de indruk weergeeft van een bezoek dat op 3 september 2003 door twee leden van de ‘commissie-Siepel’ aan de 24 politiecellen, die mede gevestigd waren in het cellencomplex op Schiphol, is gebracht.

In het hierboven genoemde ‘bezoekverslag’ wordt weergegeven wat de bevindingen zijn van dat bezoek. Naast bevindingen over onder meer de medische dienst, klimaatbeheersing, catering, camera’s, schoonmaak, telefoonkaarten, bevat het verslag ook een korte passage, bestaande uit twee alinea’s, naar aanleiding van een gesprek met twee dienstdoende marechaussees met betrekking tot de brandpreventie. ‘Er zou geen ontruimingsplan zijn, er zou geen waterdruk op brandslangen staan én er is gezegd dat als er brand komt, dan alsjeblieft niet als ik werk en dat men – bij een dergelijke situatie – wel 1 of 2 deuren wilde openen, maar daarna hard weg zou rennen.’¹⁹ De commissie-

15 Zie hiervoor hoofdstuk 4 PBW.

16 Hier wordt de commissie-Siepel bedoeld.

17 Eindrapport Onderzoeksraad, p. 108.

18 De auteurs zijn lid van de commissie van toezicht detentiecentrum Schiphol-Oost en bij de in dit stuk genoemde vergadering van 17 september 2003 aanwezig geweest.

19 Samenvatting van de twee bedoelde alinea’s uit het bezoekverslag 3 september 2003.

leden mochten en konden – op grond van *de gegevens die deze twee marechaussees aanleverden* – terecht stellen: ‘Op grond van deze gegevens kan ik alleen maar concluderen dat een groot aantal gedetineerden zal omkomen bij brand.’²⁰

Dit verslag is destijds ook besproken in een vergadering op 17 september 2003 met de commissie van toezicht die de cellen voor de drugskoeriers bezoekt. Deze commissie had destijds niets van doen met de KMAR. Deze commissie rapporteert aan de Minister van Justitie. De vergadering had overigens tot doel: ‘bekijken of men tot één commissie (er fungeerden in het complex nu immers twee commissies van toezicht) kon samengaan en daartoe was het noodzakelijk om kennis te nemen van de werkwijzen van de commissies’. Dit was ook de formele status van het ‘bezoekverslag’ tijdens de genoemde vergadering op 17 september 2003. Het verslag was om kennis te kunnen nemen van de werkwijze van de ‘commissie-Siepel’ bij de stukken gevoegd. De directeur van het detentiecentrum Schiphol-Oost was bij deze vergadering van de commissies van toezicht aanwezig. De directeur heeft tijdens die vergadering een aantal zaken die ‘complexbreed’ zijn uit het bezoekverslag verduidelijkt, weerlegd (waterdruk op brandslangen, ontruimingsplan aanwezig) en ‘zijn zorg’ uitgesproken met betrekking tot de reacties van de twee dienstdoende marechaussees. Ook al vallen de politiecellen van de Marechaussee – waar het bezoekverslag over ging – niet onder zijn competentie, had hij op dat moment totaal geen zeggenschap over de manschappen van de Marechaussee en was dat verslag bedoeld voor de verantwoordelijken van de Marechaussee (Defensie) en niet voor zijn dienst (Justitie). Uit de notulen van de vergadering blijkt verder dat de commissie van toezicht die de DJI-cellen bezocht, deze negatieve ervaring niet deelde. Het DJI-personeel en het personeel van Securicor

dat in de DJI-vleugels van het complex (bij de drugskoeriers) werkte, bleek wel op de hoogte van het ontruimingsplan te zijn en gaf wel adequate antwoorden op vragen naar de brandveiligheid.

In het eindrapport van de Onderzoeksraad wordt maar heel summier ingegaan op de achterliggende facetten van dit bezoekverslag van ‘de commissie-Siepel’. In de enige alinea die ‘eindrapport Onderzoeksraad’ aan dit bezoekverslag wijdt wordt heel subtiel vermeld: ‘het is aanmerkelijk dat het bezoek van de commissie betrekking heeft op het oorspronkelijke cellencomplex’. Met andere woorden: het cellencomplex waar de brand heeft gewoed, was op dat moment nog niet in gebruik, of te wel: het verslag handelde in het geheel niet over het gedeelte waar de brand had gewoed. Dat was de Onderzoeksraad natuurlijk zeer wel bekend, maar desondanks concludeert men: ‘Zowel de hoofddirectie van de Dienst Justitiële Inrichtingen als de locatiedirecteur van het cellencomplex ondernamen onvoldoende actie.’

Verder wordt vermeld dat het bezoekverslag met de locatiedirecteur werd besproken.²¹ Dat die directeur zich dat echter niet voor de geest haalt als hem wordt gevraagd naar een aan hem toegezonden ‘rapport over de brandonveiligheid’ kunnen wij ons voorstellen. Het ging om een bezoekverslag van een *andere* commissie van toezicht, een bezoekverslag dat formeel niet tot bespreking was geagendeerd en een bezoekverslag dat niet over *zijn* cellen ging en voor een gedeelte was weerlegd.

2.4. ‘Rollen der koppen Dji’

In het Tweede Kamerdebat is verder niet ingegaan op de vraag of hetgeen in dit bezoekverslag stond, verder is uitgezocht. Er is niet gevraagd of dit bezoekverslag wellicht is weerlegd. Er is niet gevraagd welke actie de Marechaussee sedertdien naar aanleiding van

20 Letterlijk overgenomen uit het bezoekverslag dd. 03-09-2003. Het citaat in het eindrapport, p. 108, is overigens niet correct. Men heeft daar opgenomen de woorden ‘bevindingen’ en ‘celbewoners’, hetgeen niet in overeenstemming is met de gebezigde zin in het verslag, waar men spreekt over ‘gegevens’ en ‘gedetineerden’. Op grond van *de gegevens* die de marechaussees aanleverden hebben de commissieleden gesteld dat bij brand een groot aantal *gedetineerden* zal omkomen. (Er zouden immers geen 1 of 2 deuren, maar 24 celdeuren bij zo’n calamiteit moeten worden geopend. Achter iedere deur zit een KMAR-arrestant.)

21 Alleen een goed lezer zal opmerken dat in de bijlagen van het rapport, op p. 255 en 256, kort wordt gememoreerd aan het feit dat dit bezoekverslag weer is opgenomen en – wat de brandpreventie betreft – de basis is van het jaarverslag 2000–2003, dat op 26 april 2004 naar de minister van Defensie is verzonden, die daarop overigens in een brief van 5 juli 2004 heeft geantwoord: ‘Deze ruimten voldoen aan alle gestelde eisen en vallen per 1 april 2004 onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen.’

dit rapport heeft genomen. Men heeft het gegeven in het eindrapport van de Onderzoeksraad klakkeloos overgenomen. Er is in het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van het eindrapport van de Onderzoeksraad eigenlijk alleen maar het volgende gesteld: in september 2003 is er in een bezoekverslag geconcludeerd: 'Op grond van deze gegevens kan ik alleen maar concluderen dat een groot aantal gedetineerden zal omkomen bij brand.' In 2005 is er een brand, dus men heeft in de tussenliggende jaren niets gedaan aan brandpreventie en aan de afgeven signalen. Zo is het dus niet!

De koppen zijn gerold omdat de directeur van het detentiecentrum Schiphol-Oost de vraag naar een 'rapport' over de brandonveiligheid niet heeft geïnterpreteerd als een vraag naar een bezoekverslag. Misschien is hij dat bezoekverslag dat ooit is besproken zelfs vergeten. Zoals reeds gezegd, een bezoekverslag over een deel van het cellencomplex waar hij *geen* directeur van was, een bezoekverslag van een commissie van toezicht die *niet* aan hem rapporteert, een bezoekverslag van een commissie die onder een *andere minister* dan de Minister van Justitie valt. Daardoor heeft de minister de Kamer verkeerd voorgelicht. Daardoor zijn er nu 'koppen gerold'.

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de Tweede Kamerleden na 'het rollen der koppen' vonden dat ze hun werk hebben gedaan. Wederom is te stellen dat: 'kamerleden over elkaar heen buitelden' om in media hun mening te geven. Ditmaal over de Minister van Justitie en zijn ambtenaren en gebaseerd op wat in de eindrapportage van de Onderzoeksraad werd aangedragen.

De koppen zijn gerold, het grote publiek is tevreden. (Zou het soms denken dat 'de schuldigen aan de brand' zijn gevonden?) De Tweede Kamer is er nu klaar mee. Maar nog niet iedereen is er klaar mee. De nabestaanden niet, de overlevenden niet, de overige betrokkenen niet en waarschijnlijk ook de oud-minister van Justitie, Piet Hein Donner, niet.

'Vergeten'. Nu vergeten mensen wel vaker iets. Een aantal kamerleden heeft wellicht ook wat vergeten. Namelijk dat nu juist de Tweede Kamer minister Korthals zo onder druk heeft gezet met de 'bolletjesslikkersproblematiek' dat hij is overgegaan tot onorthodoxe maatregelen als het opzetten van detentiecentra en het invoeren van de noodwet drugskoeriers.

Kwam wel erg goed uit, zo net voor de Tweede Kamerverkiezingen van eind 2006, dat

zo'n gevangenisdirecteur iets was vergeten! Wij hebben het debat gevolgd. Wij hebben echter niet één kamerlid horen zeggen dat men zélf toch wellicht in het verleden wat bedachtzamer met de veranderingen in het gevangeniswezen had moeten omgaan.

Wij nemen aan dat de kamerleden ook niet zijn vergeten dat zij de afgelopen jaren akkoord zijn gegaan met de bezuinigingen bij het gevangeniswezen van vele honderden miljoenen euro's. Deze bedragen bezuinig je niet op het eten van gedetineerden. Met een aardappel minder bezuinig je geen honderden miljoenen! De afgelopen vier jaren zijn er – mede als gevolg van deze bezuinigingen – in het gevangeniswezen grote veranderingen doorgevoerd. Twee gedetineerden op één cel, aanpassingen van de dagprogramma's, soberdere regimes, wegvallen van resocialiserende activiteiten en het gebruik van penitentiaire inrichtingen die *gebouwtechnisch* van mindere kwaliteit waren. De nieuwe tendens binnen het gevangeniswezen is gericht op 'de nieuwe inrichting'. Een systeem waarbij gedetineerden minder in contact zijn met personeel en meer elektronisch kunnen worden gevolgd.

Het effect van de bezuinigingen op het budget van het gevangeniswezen in ons land wordt merkbaar. Toezichthoudende instanties, wetenschappers én gevangenispersoneel hebben signalen afgegeven dat men zich zorgen maakt. Zorgen over onder meer de veiligheid van personeel én gedetineerden. Wij zullen het signaal nu nogmaals geven. Niet in een rapport dat geen rapport is, niet in een verslag dat geen rapport is, maar in dit artikel dat een artikel is en in dit tijdschrift staat.

De zwaarte van de sanctie op het verkeerd voorlichten van de Tweede Kamer over een rapport dat niet heeft bestaan, staat in schril contrast met de ingrijpendheid van deze majeure bezuinigingsmaatregelen.

Slotbeschouwing

Wellicht dat 'de Politiek' dit incident niet vergeet en nadenkt voor men in relatie tot het gevangeniswezen wederom aandringt op, of zelfs ministers dwingt tot het nemen van, draconische maatregelen.

Wij besluiten nogmaals met de laatste alinea's van de verklaring van minister Donner aan de Tweede Kamer over het aanbieden van zijn ontslag aan de Koningin:

‘Verantwoording, daar gaat het om. Die neemt men niet door weg te gaan, maar door hier te staan. Als ik dat niet doe, is dat niet omdat ik zou menen dat er geen verantwoording mogelijk is. Na een ramp ziet men vaak dat tal van zaken beter kunnen, die men voordien met de kennis van wat toen redelijkerwijze te voorzien was, voldoende kon en mocht achten.

Maar met de voorliggende rapporten liggen veel fundamentele vragen op tafel dan de vraag naar de verantwoording van het verleden. Die rapporten lijken bij de overheid een zodanige verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het voorkomen van rampen en gevaren te vooronderstellen, dat de vraag aan de orde moet komen in hoeverre zo’n verantwoordelijkheid nog te dragen is. Als slechts het voorkomen van gevaren telt, dan dreigen rechtstaat en democratie in het gedrang te komen.

Die vragen vergen een grondig en serieus debat tussen regering en parlement. Dat geldt ook de vraag of overheidsdiensten niet meer op de deskundigheid van anderen mogen vertrouwen. Ik zou dat debat graag voeren. Maar zo’n

debat is niet mogelijk indien het in het teken staat van het al dan niet aanblijven van een minister. Een waardig debat dat recht doet aan de ernst van deze vragen is mitsdien slechts mogelijk door mijn vertrek. Dat is een van de weinige situaties waarin ministeriële verantwoordelijkheid inhoudt dat men aftreedt. Om die reden heb ik Hare Majesteit verzocht mij met onmiddellijke ingang ontslag te verlenen. Rest mij slechts uw Kamer te danken voor het tot dusver in mij gestelde vertrouwen; ik heb dat steeds als basis voor mijn functioneren ervaren.’

De minister heeft natuurlijk gelijk. De kamerleden zouden voor, tijdens en na het debat vast wéér over elkaar heen zijn gebuiteld, met vragen die niet in het teken van het hierboven geschetste probleem staan, maar in het teken van het al dan niet aanblijven van een minister.

Dat is jammer. Wij hadden minister Donner dat debat graag zien voeren. Het had een debat geweest van een ander niveau dan wat er zich nu voor onze ogen heeft afgespeeld.