

Goed bejegenen

Beginnselen voor het omgaan met ingeslotenen

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Versie 2010

Inhoudsopgave

Beginselen van goede bejegening: waarom, waartoe en voor wie?	7
Leeswijzer	9
De beginselen	11
0. Grondbeginsel: bejegening moet goed zijn.	11
1. Het beginsel van fatsoenlijke omgang: kwaliteit van de dagelijkse bejegening	13
2. Het beginsel van perspectief, resocialisatie en nazorg	15
3. Het beginsel van legitieme of wettelijke tenuitvoerlegging	17
4. Het beginsel van een zinvol regime	19
5. Het beginsel van veiligheid in detentie	21
6. Het beginsel van individualisering	23
7. Het beginsel van minimale beperkingen	25
8. Het beginsel van rechtsburgerschap	27
Achtergronden	29
De beginselen in verschillende aspecten van de tenuitvoerlegging	31
1. Omgang tussen personeel en ingeslotene	31
1.1. Omgaan met ingeslotenen: een opgave, een vak	31
1.2. Het contact tussen personeel en ingeslotenen	31
2. Het beginsel van legitimiteit, goede bejegening bij het gebruik van ‘ingrijpende bevoegdheden’	33
2.1. Ingrijpende bevoegdheden: aantasting van de lichamelijke integriteit	33
2.2. Goed bejegenen bij het toepassen van ingrijpende bevoegdheden	33
3. Disciplinaire straffen en ordemaatregelen	37
3.1. Inleiding	37
3.2. Verschillen tussen straffen en maatregelen	37
3.3. Het disciplinaire recht	38
3.3.1. De procedure	38
3.3.2. Het bepalen van straf(fen)	39
3.3.3. De tenuitvoerlegging van de plaatsing in de strafcel of de eigen cel	40
3.4. Het CPT over toegelaten soorten straffen en maatregelen	41
3.5. Beroepsuitspraken	41

4. Medische zorg	43
4.1. Equivalentie- of normalisatiebeginsel	43
4.2. Medische dienst; vertrouwelijkheid	43
4.3. Bereikbaarheid en beschikbaarheid	43
4.4. Toegankelijkheid	44
4.5. Kwaliteit van medische zorg	44
4.6. Uitvoeren en toepassen van therapie	44
4.7. Omgang met de patiënt	45
4.8. Psychiatrische en psychologische zorg; maatschappelijk werk	46
4.9. Goede bejegening in de medische verzorging	47
5. Een zinvol regime; activiteiten	49
5.1. De betekenis van het activiteitenprogramma voor resocialisatie	49
5.2. Het CPT over het activiteitenprogramma	50
6. Terugkeer in de samenleving, verlof, vrijheden; nazorg	51
6.1. Inleiding	51
6.2. Differentiatie en detentiefasering	51
6.3. Verlof	52
6.3.1. Vormen van verlof	52
6.3.2. Procedures	53
6.3.3. Goede bejegening inzake het verlenen van verlof	54
6.4. Contacten met familie en anderen buiten de inrichting	55
6.4.1. Het belang van contacten voor de resocialisatie	55
6.4.2. Voorbeelden van goede bejegening inzake contacten	56
6.5. Terugkeer in de samenleving; maatschappelijke opvang en nazorg	56
6.5.1. Opvang en nazorg	56
6.5.2. Goede bejegening m.b.t. terugkeer in de samenleving	57
6.6. Motiveren tot resocialisatie, 'dwang en drang' in de vrijheidsstraf	57
7. Informatie en medezeggenschap	59
7.1. Informatie	59
7.2. Medezeggenschap	60
8. Beklagrecht en toezicht	61
8.1. 'Onzichtbaarheid' van de tenuitvoerlegging vraagt om organiseren van bemoeienis van buitenaf	61
8.2. Beklagrecht	61
8.3. Toezicht	63

9. Materiële zorg, veiligheid	65
9.1. Zorgplicht van de inrichting	65
9.2. Voorbeelden van goede bejegening	65
10. Jeugd: opvoeding, onderwijs, verblijf in groep	67
10.1. Inleiding	67
10.2. Goede bejegening van jeugdigen	67
10.3. Voorbeelden van goede bejegening	68
11. Terbeschikkingstelling	71
11.1. Onbepaalde duur (proportioneel t.o.v. gevaar voor recidive)	71
11.2. Veiligheid in de inrichting	71
11.3. Verpleging en behandeling	71
11.4. Geleidelijke en gecontroleerde terugkeer in de samenleving	72
Bijlagen:	73
Bijlage 1, Doel van deze uitgave	75
§1. Beoogde werking van de beginselen	75
§2. Betekenis voor de overheid en het penitentiaire veld	75
§3. Betekenis voor het toezicht op de tenuitvoerlegging	76
§4. Doorwerking van goede bejegening in het werk van de Raad	76
Bijlage 2, Goede bejegening als inhoudelijk kwaliteitsconcept	79
§1. Goed bejegenen: een actieve zorgplicht	79
§2. Goede bejegening op verschillende niveaus	79
Bijlage 3, Goede bejegening in historisch perspectief	81
§1. Detentie	81
§2. Kinderbescherming, jeugdbescherming	83
§3. Terbeschikkingstelling	86
Bijlage 4, Goede bejegening in internationaal perspectief	89
§1. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	89
§2. De Europese gevangenisregels	89
§3. Het CPT	89

Beginselen van goede bejegening: waarom, waartoe en voor wie?

Wie is veroordeeld tot het ondergaan van een vrijheidsbenemende of -beperkende straf of maatregel, krijgt te maken met de overheid die deze straf voltrekt. De tenuitvoerlegging schept een bijzondere (gezags) verhouding tussen overheid en individu. Wetten en regels beschermen de gestrafte tegen machtsmisbruik en willekeur, ze schrijven de overheid voor hoe de tenuitvoerlegging vorm en inhoud moet krijgen. Naast de 'harde' regels uit verdragen, wetten en rechtspraak is er de 'soft law' van internationale en nationale aanbevelingen, die richting geven aan de wijze waarop met gestraften moet of kan worden omgegaan. Uit al deze bronnen samen put de Raad bouwstenen voor beginselen van goede bejegening. Goed bejegenen is meer dan het handhaven van rechten en plichten die in de regels zijn neergelegd.

Doel is de bestraffing niet alleen humaan – in de betekenis van 'naar menselijke maatstaven' – en 'volgens de regels' te laten zijn, maar bovendien fatsoenlijk, met oog voor het individu en gericht op maatschappelijke reïntegratie.

Bejegenen is een wat ouderwets woord, dat in het gevangeniswezen nog wel gangbaar is maar overigens uit het alledaagse taalgebruik verdwijnt. Toch geeft het in zijn essentie van 'actief tegemoet treden' precies datgene weer wat de overheid hoort te doen en wat de ingeslotene mag verwachten. Tegenover de aan haar zorg toevertrouwde ingeslotene heeft de overheid de verantwoordelijkheid *actief* op te treden. In een ruime zin, dus niet alleen in de dagelijkse, persoonlijke contacten.

Onder het begrip bejegenen vat de Raad alles wat de inrichting de ingeslotene te bieden heeft. De beginselen van goede bejegening behelzen dus kwaliteitseisen voor het omgaan met ingeslotenen in de ruimste zin.

Aanleiding voor het beschrijven van deze beginselen

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming draagt er door middel van rechtspraak en advies toe bij dat overheid en relevante uitvoeringsorganen voldoende oog houden voor de beginselen van een goede bejegening, alsmede voor de rechtspositie van diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan de verantwoordelijkheid van de overheid zijn toevertrouwd.

Zo luidt de missie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. De *goede bejegening* van elke ingeslotene vormt hierin een centraal begrip. De Raad stelt zich ten doel te bevorderen dat de overheid de 'beginselen van een goede bejegening' in acht neemt. Dat roept vanzelfsprekend de vraag op, wat goede bejegening is. In deze nota ontwikkelt de Raad 'zijn' concept van wat goed bejegenen inhoudt.

Voor de Raad zelf vormen deze beginselen een referentiekader, waaruit kan worden geput voor motivering in rechtspraak en advies. Dat wil niet zeggen dat de Raad in adviezen en uitspraken kan volstaan met het citeren uit of verwijzen naar de beginselen. Uitspraken en aanbevelingen zullen altijd beargumenteerd moeten worden, waarbij wet- en regelgeving, beginselen en context allemaal een rol spelen. In dit opzicht zijn de beginselen te vergelijken met de 'Behoorlijkheidsvereisten'¹ van de Nationale Ombudsman.

¹ Deze zijn bijeen gebracht in de 'Behoorlijkheidwijzer', toegankelijk via www.nationaleombudsman.nl.

De Raad hoopt met deze uitgave een handreiking te doen waar niet alleen de Raad zelf mee gaat werken, maar die ook praktijkmensen en beleidsmakers iets te bieden heeft.

Het concept van goede bejegening is een levend instrument en is bedoeld als 'work in progress', een werkdocument dat onderhoud vergt.

De beginselen en hun uitwerking zijn eerder uitgangspunten dan harde beoordelingscriteria. Zij geven geen harde juridische criteria en normen die één op één bruikbaar zijn om concrete situaties te beoordelen op een zwart/wit onderscheid tussen (juridisch) toelaatbaar en juridisch ontoelaatbaar. Daarvoor is de goede bejegening en de invulling daarvan veel te complex. Wel vormen de beginselen een uitgangspunt van denken bij een beoordeling van concrete situaties. Deze geëxpliciteerde oriëntatie helpt waakzaam te zijn op regelingen en praktijken die onder een minimumniveau van goede bejegening blijven steken en op een (mogelijke) verslechtering van het detentieklimaat. De beginselen kunnen aanzetten tot verbeteringen, daar waar die nodig zijn, maar kunnen ook fungeren als handvatten voor positieve beoordeling van de detentiesituatie en de kwaliteit van de bejegening.

Deze uitgave van beginselen verschijnt niet voor niets, en ook niet voor niets *nu*. In bijlage 3, Goede bejegening in historisch perspectief, wordt geschetst hoe de tenuitvoerlegging van straffen zich na de tweede wereldoorlog heeft ontwikkeld. Na tientallen jaren van aandacht voor kwaliteit en rechtsbescherming ligt het accent tegenwoordig meer op efficiency en maatschappijbeveiliging. De Raad is bezorgd over ontwikkelingen in het gevangeniswezen (inclusief voorlopige hechtenis en vreemdelingenbewaring), de tbs, de pij en de jeugdetentie. De kwaliteit van zorg en aandacht voor de ingeslotenen is de laatste jaren achteruit gegaan. Wijzigingen in de inrichting van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming volgen elkaar in hoog tempo op. Afzonderlijk bekeken maar vooral bij elkaar genomen, getuigen ze van de wens tot bezuiniging, het terugdringen van inspanningen voor ingeslotenen, beperking van regimes en vernauwing van de resocialisatie-doelstelling naar uitsluitend het terugdringen van recidive. Tegen deze achtergrond is het juist nu nodig om goede bejegening als een samenhangend kader en inhoudelijk kwaliteitsconcept neer te zetten. In adviezen en de daarin geformuleerde aanbevelingen zoekt de Raad naar ruimte voor een meer positieve benadering. Ook met het uitgeven van deze beginselen wil de Raad steun geven aan het verbeteren van de tenuitvoerlegging.

Leeswijzer

Met deze uitgave presenteert de Raad ‘versie één’ van de beginselen. Het stuk is in twee opzichten nog niet af en zal dat waarschijnlijk ook nooit worden. Men mag hopen en aannemen dat het denken over beginselen van goede bejegening niet stopt en zeker niet met het publiceren van dit stuk. Ondanks onvolkomenheden in deze uitgave wil de Raad niet wachten met het uitbrengen van deze eerste versie. Hadden wij op voorhand naar volmaaktheid gestreefd, dan had dit stuk nu niet voor u gelegen. Een ‘nulversie’ is in het voorjaar van 2009 voorgelegd aan een dertigtal personen uit praktijk, beleid en wetenschap. Het resultaat van deze besprekingen is in deze uitgave al voor een groot deel verwerkt. Aan de hand van meer reacties, die wij hopen te krijgen uit de praktijk, de politiek en de wetenschap, zullen deze beginselen verder worden uitgewerkt.

Eerst worden de beginselen geformuleerd, met een korte toelichting en enkele voorbeelden van ‘goede praktijk’. De volgorde van de beginselen heeft enige betekenis. Zo staat het beginsel van fatsoenlijke omgang direct na het grondbeginsel, omdat de directe omgang tussen medewerkers en ingeslotenen voor veel mensen centraal staat in de bejegening. Resocialisatie staat ook vrij bovenaan om te benadrukken dat resocialiseren van begin tot einde van detentie plaatsvindt.

Daarna volgen hoofdstukken of ‘achtergronden’ waarin aspecten van de tenuitvoerlegging worden uitgediept. Beginselen van goede bejegening worden hierin in perspectief geplaatst en geïllustreerd. Naast in de praktijk waargenomen ‘good practices’ worden voorbeelden gegeven van beroepsuitspraken die goede bejegening aanduiden. Deze stukken kunnen los van elkaar worden gelezen.

Tenslotte volgen twee hoofdstukken waarin – uitgaande van de algemene geldigheid van de beginselen van goede bejegening voor alle sectoren – specifieke punten voor de jeugd- en tbs-sectoren aan de orde komen.

‘Ingeslotene’

Het begrip ‘ingeslotene’ heeft in dit rapport de ruime betekenis van ‘ieder van wie de vrijheid op een strafrechtelijke titel is benomen of beperkt’. Het gaat dus evengoed om personen die niet, nog niet of niet meer daadwerkelijk zijn ingesloten. De beginselen bestrijken de tenuitvoerlegging van gevangenisstraf, tbs, voorlopige hechtenis, jeugddetentie, pij-maatregel en vreemdelingenbewaring, proefverlof, elektronisch toezicht of thuisdetentie. Veel beginselen zijn ook van betekenis voor het reclasseringswerk: toezicht en begeleiding in een justitieel kader. Aangezien er geen bruikbare, overkoepelende term bestaat en een telkens terugkerende algemene omschrijving het rapport onleesbaar zou maken, wordt de term ‘ingeslotene’ gebruikt.

Bijlagen

In bijlage 1 geeft de Raad aan welk doel wordt nagestreefd met het omschrijven van de beginselen van goede bejegening. Ook wordt iets gezegd over de waarde die deze beginselen kunnen hebben voor eenieder die betrokken is bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming.

In bijlagen 2 t/m 4 wordt het begrip goede bejegening nader verkend en geplaatst in de context van verschillende vormen van vrijheidsbeneming en de historische ontwikkeling daarvan.

Bronnen

De beginselen en de uitwerking en toelichting daarop in dit document berusten in de eerste plaats op opvattingen en uitspraken² van de Raad zelf. Bij het raadplegen van andere bronnen voor beginselen van goede bejegening is gezocht naar formuleringen die zoveel mogelijk specifiek zijn voor detentiesituaties. De Nationale ombudsman heeft een catalogus van 'behoorlijkheidsvereisten' ontwikkeld betreffende de bejegening van burgers door de overheid, waarvan enkele beginselen zich zonder meer lenen voor toepassing in de detentiesituatie. Deze zijn daarom ook in dit rapport overgenomen, soms in gelijke en soms in iets meer op het detentierecht toegespitste bewoordingen.

Verder vormen de European Prison Rules een bron van beginselen voor detentienormering. Ook het CPT heeft inmiddels een eigen normering voor detentie opgebouwd³. Vooral de formuleringen van het CPT, die betrekking hebben op praktijksituaties, zijn zo goed bruikbaar voor de beginselen van goede bejegening, dat deze op veel plaatsen worden aangehaald.

² *Beroepsuitspraken zijn in een blauw kader geplaatst, verzien van het nummer van de uitspraak*

³ *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Raad van Europa. Deze algemeen geldende normen van detentie (The CPT Standards CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2004) zijn gebundeld en te raadplegen via de website van het CPT: www.cpt.coe.int.*

De beginselen

0. Grondbeginsel: bejegening moet goed zijn.

Elke ingeslotene maakt altijd en overal aanspraak op ‘goede bejegening’.
Het realiseren van goede bejegening is de basis voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming.

Het grondbeginsel gaat terug op de gedachte dat de vrijheidsbenemende overheid een zorgplicht heeft tegenover iedere ingeslotene. Het begrip ‘bejegening’ sluit die zorgplicht in: goed bejegenen impliceert een actieve benadering van de een (de overheid) tegenover de ander (de ingeslotene).

Een *humane* oftewel menswaardige bejegening vormt de minimale norm voor condities in de vrijheidsbeneming. Hierbij gaat het om het minimum van materiële normen, zoals fysieke en mentale veiligheid. Voor de Nederlandse situatie zijn deze minimale condities beschreven in de beginselenwetten en uitvoeringsregelingen. De wet bepaalt de ondergrens van hetgeen ingeslotenen hoort te worden geboden, waar zij rechtens aanspraak op maken.

Goede bejegening gaat verder dan de geschreven normen en regels: daaronder verstaan we alles in wat in de concrete detentiesituatie nodig is om de ingeslotene als individu tot zijn recht te laten komen. Het is de positieve intentie waarmee, de menselijke manier waarop met de ingeslotene wordt omgegaan, die het verschil maakt tussen *goed* en *humaan* bejegenen.

Goede bejegening gaat ook verder dan de geschreven normen in die zin, dat het een voortdurend streven naar verbetering inhoudt. Goede bejegening als grondnorm draagt de gehele penitentiaire overheid, van regelgeving tot aan praktijk, op om voortdurend te letten op situaties en ontwikkelingen die uit een oogpunt van humane detentie ongewenst zijn. Het dwingt er toe verbetering in het regime aan te brengen, waar dat uit een oogpunt van humane detentie aangewezen is.

Het is dus niet voldoende om de regels te volgen en te handhaven. Wetten, regelingen en procedures zijn voortdurend aan herijking onderhevig, op basis van maatschappelijke ontwikkelingen, wetenschappelijke inzichten en veranderingen in kenmerken van ingeslotenen. En in de dagelijkse uitvoering worden regels en procedures toegepast op een manier die tegemoetkomt aan de situatie van individuele ingeslotenen.

Goed bejegenen is naar het individu kijken in plaats van naar de standaard, verantwoord inspelen op een onverwachte situatie, kunnen improviseren waar de regels ophouden.

‘Goede bejegening’ is in de eerste plaats een begrip op zichzelf. Per aspect van tenuitvoerlegging kan worden uitgewerkt, wanneer sprake is van een praktijk die het predikaat ‘goed’ mag dragen. Het grondbeginsel wordt daarom in alle andere beginselen uitgewerkt en ingevuld.

1. Het beginsel van fatsoenlijke omgang: kwaliteit van de dagelijkse bejegening

De dagelijkse bejegening, het contact met ingeslotenen, voldoet aan eisen van kwaliteit, professionaliteit, fatsoen en ethiek.

Goed bejegenen staat en valt met de kwaliteit van de dagelijkse detentiepraktijk en de manier waarop medewerkers daar inhoud aan geven, vooral in het persoonlijke contact met de ingeslotene. Iedere medewerker laat zich onder alle omstandigheden leiden door uitgangspunten van fatsoen ('correctness'): zijn gedrag is passend, gematigd en met aandacht voor de situatie van de afzonderlijke ingeslotene.

Behandel anderen zoals je zelf wilt worden behandeld, zo kan dit beginsel ook worden verwoord.

Bejegening in de betekenis van rechtstreeks persoonlijk contact is wederzijds: medewerker-ingeslotene, ingeslotene-medewerker en ook: medewerkers en ingeslotenen onderling. De ingeslotene zelf heeft hierbij een belangrijke rol en ook een verantwoordelijkheid. Zijn houding en gedrag hebben veel invloed op de sfeer en het karakter van de 'leefeenheid' (de afdeling, het paviljoen, de groep). De manier van optreden van medewerkers is vaak een reactie op iets wat de ingeslotene doet en hoe hij dat doet (en omgekeerd).

Van de medewerker mag worden verwacht dat hij professioneel, en zonder aanzien des persoons, tegenover de ingeslotene optreedt. Het professioneel omgaan met ingeslotenen, in alle situaties die zich daarbij voordoen, is een vak. Een professional kan veel hebben. Hij schat in waarom iemand zich op een bepaalde manier gedraagt of uitdrukt en houdt daar rekening mee. Maar hij stelt ook grenzen aan welk gedrag acceptabel is, zowel tegenover hemzelf als tegenover de andere ingeslotenen. En spreekt de ingeslotene daarop aan.

In de praktijk geconstateerde voorbeelden van goede bejegening:

1. De bejegening is zorgvuldig: de medewerkers tonen een zorgzame en respectvolle houding zonder aanzien des persoons.
2. Medewerkers zijn zoveel mogelijk aanwezig tussen de ingeslotenen.
3. Medewerkers nemen initiatief tot - informeel - contact met de ingeslotenen.
4. De medewerker gaat er niet vanzelfsprekend van uit dat zijn boodschap over komt, maar gaat actief na of de ingeslotene hem heeft verstaan en begrepen.
5. De kwaliteit van de bejegening wordt gesteund door een stabiel team van goed geschoolde medewerkers.
6. Medewerkers van bijzondere zorgafdelingen zijn opgeleid voor de omgang en begeleiding van specifieke doelgroepen, kunnen de zorgbehoefte onderkennen en passende actie ondernemen;
7. De bejegening motiveert tot deelname aan activiteiten en (reïntegratie)programma's, ingeslotenen die (nog) geen motivatie tonen worden niet minder positief of respectvol bejegend. De bejegening van de ongemotiveerde ingeslotene heeft wel tot doel hem te leren beseffen dat hij zichzelf hiermee te kort doet.
8. De bejegening stimuleert en biedt openingen tot het oplossen van problemen tussen personeel en ingeslotenen en tussen ingeslotenen onderling; het (voort) bestaan van dergelijke problemen of het indienen van een klagschrift door de ingeslotene leidt echter niet tot een minder positieve of respectvolle bejegening.

2. Het beginsel van perspectief, resocialisatie en nazorg

De detentieregime is gericht op de terugkeer van de ingeslotene in de samenleving. Daarbij is voorzien in een adequaat systeem van nazorg.

Tijdelijke vrijheidsbeneming impliceert terugkeer in de samenleving. De overheid zorgt voor een actief systeem van maatschappelijke reïntegratie en nazorg. Met deze activiteiten, die ook gericht zijn op het voorkomen van terugval in crimineel gedrag, wordt al tijdens de vrijheidsbeneming begonnen.

Detentie snijdt maatschappelijke banden door en brengt de ingeslotene daarmee in sociaal-maatschappelijk opzicht schade toe, de zogenoemde detentieschade. De overheid spant zich actief in om deze schade te voorkomen en herstellen door het bewerkstelligen van maatschappelijke aansluiting.

Resocialiseren is meer dan het herstellen van detentieschade. Resocialisatie is gericht op persoonlijke ontwikkeling en het aanpakken van problematiek bij ingeslotenen, in het bijzonder als deze in relatie staat tot het delict waarvoor men vastzit. De ingeslotene wordt gestimuleerd tot deelname aan programma's die recidive verminderen, maar maatschappelijke bijstand wordt ook geboden zonder dat specifieke oogmerk.

Ook bij langdurige vrijheidsbeneming mag resocialisatie nooit helemaal achter de horizon verdwijnen. Ook de levenslange gevangenisstraf en het verblijf op een longstayafdeling (tbs) mogen de ingeslotene niet ieder perspectief op terugkeer ontnemen. In de longstay blijft het perspectief op behandeling bestaan.

Een voorbeeld van goed bejegenen met het oog op resocialisatie is een geïndividualiseerde uitvoering van het regionalisatiebeleid. Daarbij wordt de ingeslotene geplaatst in de regio waar hij zich na de detentie (weer) zal vestigen, tenzij het met het oog op zijn persoonlijke omstandigheden beter is om dat (nog) niet te doen. Bijvoorbeeld wanneer tijdelijk verblijf in een inrichting elders betere behandelmogelijkheden biedt. Een differentiatiebeleid dat ingeslotenen met bepaalde kenmerken (leeftijd, problematiek, gedrag, sekse) concentreert op slechts enkele plaatsen in het land maakt een dergelijke goede bejegening onmogelijk.

3. Het beginsel van legitieme of wettelijke tenuitvoerlegging

Een adequate wettelijke regeling vormt de grondslag voor het inrichten en tenuitvoerleggen van vrijheidsbeneming en -beperking.

Dit beginsel garandeert dat er algemene regelgeving is in plaats van alleen incidentele beslissingen, zet aan tot gemotiveerde en weldoordachte beleidsvorming en garandeert democratische betrokkenheid.

De systematische beginselen voor *het hele stelsel* liggen vast bij wet in formele zin (met name de beginselenwetten). Voor de nadere uitwerking is dat niet per se noodzakelijk.

De wettelijke regelingen voldoen uiteraard aan kwaliteitseisen. Eén van de belangrijkste is dat met name ingrijpende beperkingen op de rechten van ingeslotenen worden gelegitimeerd door een bijzondere en concrete regeling van de betreffende beperking en dat niet met (te) algemene beperkingsgronden wordt volstaan.

Legitieme tenuitvoerlegging sluit aan bij de doelstelling van de sanctie, maar blijft ook binnen de grenzen daarvan. Hierbij is bijvoorbeeld het verschil tussen straf en maatregel belangrijk. Zo heeft een maatregel als tbs of pij (naast beveiliging van de maatschappij) een behandeldoel, dat de vrijheidsstraf mist. In een gevangenisstraf past het daarom niet dat de ingeslotene 'tot ander gedrag wordt gebracht', tenzij hij dat zelf wil. De tbs of pij daarentegen wordt niet behoorlijk tenuitvoergelegd, als geen of onvoldoende behandeling wordt aangeboden.

Uit het beginsel van wettelijke tenuitvoerlegging vloeit voort dat wettelijke waarborgen niet omzeild moeten worden door formeel naar de letter van de wet te handelen, maar materieel in strijd met de bedoeling van de wet.

Legitimiteit als goede bejegening vereist dat de ingeslotene zowel weet hoe de regels in de inrichting *luiden*, als waarom deze (in zijn situatie) op een bepaalde manier worden *toegepast*.

Bij het opleggen van beperkingen worden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit toegepast en wordt willekeur vermeden.

Een aspect van wettelijke tenuitvoerlegging is het afleggen van verantwoording. Voor het geheel van de bejegening is de centrale overheid verantwoordelijk, voor beslissingen ten aanzien van de individuele ingeslotene de directeur van de inrichting.

4. Het beginsel van een zinvol regime

Het regime biedt voldoende ruimte voor activiteiten die zin en betekenis hebben voor

- structuur van het leven in detentie;
- afwisseling in dagritme;
- maatschappelijke reïntegratie;
- ontwikkeling en ontplooiing van de ingeslotene.

Het regime geeft structuur aan het leven in detentie en zorgt voor afwisseling in het dagritme. Daarnaast draagt een zinvol geheel aan activiteiten bij aan een geslaagde terugkeer in de samenleving.

Het regime omvat een programma van activiteiten die zin en betekenis hebben: arbeid, onderwijs, samenzijn met anderen, sport, ontspanning en geestelijke verzorging en het kunnen onderhouden van contacten met de buitenwereld.

Een zinvol regime biedt de ingeslotenen ruimte, en stimuleert hen tot ontwikkeling van zichzelf. Medewerkers van de inrichting vertalen dit naar de individuele ingeslotene en stimuleren hem tot deelname aan activiteiten.

Zin en betekenis van activiteiten staan in relatie tot de aard van de inrichtingsbevolking. Onderwijs heeft bijvoorbeeld een andere betekenis voor jongeren dan voor volwassenen. Als een jongere niet het onderwijs krijgt dat aansluit op wat hij voor de detentie volgde dan kan zijn scholing worden onderbroken op een manier die na detentie niet meer is in te lopen.

Voorbeelden van goede bejegening

- Er is een gevarieerd pakket van activiteiten: arbeid, bezoek, bibliotheekbezoek, geestelijke verzorging, kunstzinnige vorming, luchten, onderwijs, recreatie, sport.
- Activiteiten worden aangeboden aan groepen ingeslotenen, tenzij de orde en veiligheid zich daartegen verzetten.
- De activiteiten zijn gericht op het aanleren van positieve, zinvolle vaardigheden en dragen bij aan stabilisatie en voorbereiding op terugkeer in de samenleving;
- Alle ingeslotenen hebben toegang tot onderwijs. Alfabetisering is hierbij van bijzonder belang; basiseducatie is zonder drempels toegankelijk.
- Hindernissen, zoals een eigen bijdrage voor het behalen van een certificaat, worden vermeden.
- De ingeslotenen worden medeverantwoordelijk gemaakt voor het schoonhouden van de leefruimten, bij voorkeur door het instellen van corvee in plaats van het aanstellen van (betaalde) reinigers.
- Verschillende activiteiten worden achtereenvolgens en niet gelijktijdig aangeboden.
- De inrichting betreft de ingeslotenen structureel bij de planning van activiteiten.
- Voor iedere ingeslotene wordt tijdig een individueel verblijfsplan opgesteld.
- Verblijfsplannen gaan (mede) uit van resocialisatie als doelstelling.

5. Het beginsel van veiligheid in detentie

Goede bejegening omvat de garantie van de vrijheidsbenemende overheid voor de fysieke en mentale veiligheid van de ingeslotene.

Het is aan de overheid om de fysieke en mentale veiligheid van de ingeslotene te waarborgen.

Het bij elkaar brengen van delinquenten levert het risico op van agressie en geweld. Een mede-ingeslotene kan de veiligheid in gevaar brengen. Het risico daarop moet de inrichting zien te vermijden. Doet zich toch een incident voor, dan zal de overheid moeten aantonen dat zij er alles aan heeft gedaan om de veiligheid van ingeslotenen te beschermen.

Dit beginsel houdt extra zorg in voor ingeslotenen van wie de fysieke of mentale veiligheid kwetsbaar is. In het bijzonder is aandacht nodig voor zedendelinquenten, die vaak te maken krijgen met agressie van mede-ingeslotenen. Het personeel dient hier duidelijk afstand van te nemen.

Een voorbeeld van goede bejegening is het zorgen voor veiligheid op de werkzaal: risico's worden voorkomen door gereedschap goed op te bergen en het detectiepoortje altijd te gebruiken.

6. Het beginsel van individualisering

De overheid houdt rekening met de individuele belangen, noden en omstandigheden van elke afzonderlijke ingeslotene.

Goede bejegening vereist maatwerk.

De detentie biedt ruimte om de dagelijkse bejegening (zowel de kwaliteit daarvan in het algemeen als de invulling in concreto) op de situatie van de individuele ingeslotene af te stemmen.

Goede bejegening geeft de ingeslotene recht op een op zijn individuele situatie toegesneden redelijke afweging van belangen. Dit beginsel stelt niet alleen eisen aan het regime als geheel, maar vereist vooral ook flexibiliteit bij het toepassen daarvan in de dagelijkse praktijk. Bijzondere situaties vragen om afzonderlijke behandeling en regeling. Waar nodig wordt een uitzondering op de regel gemaakt. De leiding steunt de medewerker die hieraan inhoud geeft.

Flexibiliteit kan dus leiden tot ongelijkheid, maar dat is een schijnbare ongelijkheid. Ongelijke behandeling die valt uit te leggen, staat niet gelijk aan onrechtvaardigheid of willekeur. Er wordt een uitzondering gemaakt op de algemene regel die *onder de gegeven omstandigheden* voor iedere andere ingeslotene zou worden gemaakt.

Voor groepen ingeslotenen die daar behoefte aan hebben wordt een adequaat bijzonder regime ingericht. De uitwerking van dit beginsel vergt met name het inrichten van specifieke regimes voor ingeslotenen met een psychische stoornis en jongeren. In de forensische zorg behoort *behandeling* uitdrukkelijk (naast beveiliging) uitgangspunt van denken te zijn. Van de vrijheidsbeneming en -beperking van jongeren, die zich in een ontwikkelingsfase bevinden, vormt *opvoeding* een centraal aspect.

Een individuele benadering past in alle fasen en situaties van detentie. Speciale aandacht wordt gevraagd voor het opleggen van disciplinaire straffen en maatregelen. Het handhaven van orde en veiligheid, het toepassen van disciplinaire regels staat bij uitstek onder het motto van 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Hierbij past de opmerking dat niet alle monniken eender zijn. Bij het toepassen van sancties wordt niet alleen gelet op de overtreding, maar ook op de persoon van de ingeslotene en de achtergronden van zijn handelen.

7. Het beginsel van minimale beperkingen

De ingeslotene wordt aan geen andere beperkingen onderworpen dan welke noodzakelijkerwijs inherent zijn aan de vrijheidsbeneming.

Dit beginsel staat al met zoveel woorden in elk van de beginselenwetten. Goede bejegening vergt dat men zich in beleid en uitvoering er steeds van vergewist dat verbodsbepalingen werkelijk onvermijdelijk zijn. Alleen die beperkingen zijn toegestaan die nodig zijn voor het doel van de vrijheidsbeneming of voor die vrijheidsbeneming zelf, inclusief het bewaren of herstellen van de orde en veiligheid in de inrichting.

Met name *ingrijpende beperkingen* waaraan ingeslotenen kunnen worden onderworpen, behoeven een afzonderlijke wettelijke regeling. Het beperken van rechten van ingeslotenen in de praktijk is uitdrukkelijk niet gebaseerd op een (algemene) beperkingsgrond.

De gedachte achter dit beginsel is, dat de straf op zichzelf een vrijheidsbeneming of -beperking inhoudt, maar dat de tenuitvoerlegging van die straf de ingeslotene niet verder in zijn doen en laten beperkt dan voorzover de detentiesituatie nodig maakt. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is het equivalentiebeginsel: 'zo buiten, zo binnen.' Voor alles wat de ingeslotene anders dan een vrije burger niet kan of mag, moet een reden zijn, die direct voortvloeit uit de vrijheidsbeneming zelf. Een belangrijk voorbeeld is dat de ingeslotene niet wordt beperkt in de manier waarop hij zijn godsdienst of levensovertuiging beleeft.

Voorbeelden van goede bejegening zijn:

- Ingeslotenen hebben te allen tijde onbelemmerd toegang tot de aan de inrichting verbonden huisarts/tandarts;
- Verlof stelt ingeslotenen in staat om voor het ontslag noodzakelijke voorzieningen te treffen, zoals de inschrijving bij een woningbouwvereniging of het CWI.
- De ingeslotene behoudt eenmaal verworven rechten en faciliteiten door de gehele detentie heen, tenzij zijn eigen gedrag aanleiding geeft om deze in te trekken.
- De leden van de gedetineerdencommissie kunnen ook buiten de vergaderingen om onderling overleggen.
- De ingeslotene heeft onbelemmerd contact met de maandcommissaris, overdag en 's avonds.

8. Het beginsel van rechtsburgerschap

De ingeslotene blijft als burger deel uitmaken van de Nederlandse samenleving.

Van goede bejegening is alleen sprake als de ingeslotene ook als *rechtsburger* in zijn waarde wordt gelaten en respectvol wordt behandeld. Dit betekent dat de ingeslotene zijn grondrechten kan blijven uitoefenen.

De Grondwet biedt daarvoor de basis. Een en ander voor zover de aard van de detentie zich daar niet tegen verzet. Ook waar het uitoefenen van een grondrecht een inspanning van de inrichting vergt, zoals het mogelijk maken van de uitoefening van het kiesrecht.

Het beginsel impliceert verder dat de ingeslotene gelegenheid heeft om rechtens op te komen tegen hem betreffende beslissingen. Zowel in als buiten detentie, dus ook bijvoorbeeld in een civiele procedure die verder niet met de detentie te maken heeft. De inrichting licht de ingeslotene terzake voor en biedt hem gelegenheid om van de betreffende rechtsgangen gebruik te maken.

Achtergronden

De beginselen in verschillende aspecten van de tenuitvoerlegging

1. Omgang tussen personeel en ingeslotene

1.1. Omgaan met ingeslotenen: een opgave, een vak

Overall waar mensen in een inrichting zijn opgenomen is er persoonlijk contact tussen de ingeslotenen en de medewerkers. Intensief persoonlijk contact staat centraal in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en maatregelen. Een speciaal kenmerk van de tenuitvoerlegging is dat de ingeslotenen een straf of maatregel ondergaan. Zij zitten niet vrijwillig in de inrichting. Ingeslotenen zitten een straf uit, maar regime en bejegening hebben op zichzelf geen 'bestraffend' karakter:

- hoewel medewerker en ingeslotene weten dat (de verdenking van) een strafbaar feit de reden is van de detentie, is het niet de bedoeling dat het personeel een ingeslotene om die reden anders tegemoet treedt dan een willekeurige andere medeburger;
- tbs-gestelden verblijven in de inrichting om hen behandeling te bieden, maar de tbs-gestelde die daar niet aan meewerkt heeft niet minder recht op een respectvolle bejegening;
- de jongere in de justitiële jeugdinstelling is een persoon in ontwikkeling. Zijn onvermogen om zelfstandig beslissingen te nemen die in zijn eigen belang zijn, mag medewerkers niet in verleiding brengen om buiten hem om 'bestwilbeslissingen' voor hem te nemen.

De ingeslotene is voor elementaire materiële en persoonlijke zorg afhankelijk van het personeel en heeft nauwelijks contact met mensen die niet bij de inrichting horen. Het karakter van het 'totale instituut' en het regime geven de inrichting en haar medewerkers veel macht over de ingeslotene. Dit alles maakt de opgave voor een goede bejegening extra precair: in zo'n situatie moet er een minimale vertrouwensbasis bestaan. Alleen dan kan een begin worden gemaakt met resocialisatie of behandeling.

Beleid en organisatie hebben grote invloed op het arbeidsklimaat, de omstandigheden waaronder en de sfeer waarin wordt gewerkt. Leidinggevenden vervullen een belangrijke voorbeeldfunctie. Dit werkt op zijn beurt door in de bejegening. Strafrechtstoepassing en behandeling zijn in de eerste plaats mensenwerk. Daarom is het doorslaggevend dat er voldoende en goed opgeleid personeel is. Niet voor niets wordt wel gezegd dat goede medewerkers van een slechte organisatie altijd nog wel iets weten te maken, maar dat dit andersom niet opgaat.

1.2. Het contact tussen personeel en ingeslotenen

Contact tussen mensen heeft een wederzijds karakter. Bij bejegenen denken we in de eerste plaats aan contact vanuit het personeel, maar het is ook de ingeslotene die de medewerker bejegt. De verantwoordelijkheid voor de manier waarop het contact verloopt, ligt aan beide kanten. Met zijn manier van optreden reageert de p.i.w.-er ook op het gedrag van de ingeslotene. Een standaardhouding of -reactie volstaat daarbij niet. De opstelling van de ingeslotene kan meewerkend zijn of recalcitrant, vragend of eisend, tegemoetkomend of ontwijkend. Goed bejegenen houdt in dat de medewerker de ingeslotene duidelijk maakt dat hij met zijn gedrag invloed heeft op de ander en dat hij dus zelf invloed kan uitoefenen op de manier waarop anderen hem benaderen.

Er kan om allerlei redenen sprake zijn van irritatie of wederzijds onbegrip. Dat maakt alle verschil voor de

manier waarop het personeel met de ingeslotene omgaat. Het is een vereiste van professioneel handelen dat de medewerker de ingeslotene adequaat op ongewenst gedrag aanspreekt. De ingeslotene hoort positief corrigerend en pedagogisch verantwoord tegemoet te worden getreden. Niemand zal van de medewerker onder alle omstandigheden engelengeduld verlangen of verwachten dat deze beledigingen maar met een glimlacht ondergaat: “Als jij je zus of zo gedraagt, zo tegen mij tekeer gaat, kun je van mij niet verwachten dat ik daar positief op reageer”. De medewerker mag in zo’n situatie echter nooit vervallen tot het niveau waarop hij zelf wordt bejegend of de ingeslotene ‘met gelijke munt terugbetalen.’

Ook het CPT benadrukt dat het detentieklimaat voor een groot deel afhankelijk is van de aanwezigheid van voldoende goed gekwalificeerd personeel. In de landenrapporten besteedt het CPT daarom veel aandacht aan de selectie en training van penitentiaire inrichtingswerkers. Hierbij legt het CPT sterk de nadruk op de aanwezigheid van goed ontwikkelde communicatieve vaardigheden:

“The cornerstone of a humane prison system will always be properly recruited and trained prison staff who know how to adopt the appropriate attitude in their relations with prisoners and see their work more as a vocation than as a mere job.

(...) The promotion of constructive as opposed to confrontational relations between prisoners and staff will serve to lower the tension inherent in any prison environment and by the same token significantly reduce the likelihood of violent incidents and associated ill-treatment’⁴.

Ook in rapporten aan Nederland – in het bijzonder ten aanzien van het bezoeken aan de EBI – heeft het CPT het belang van het intermenselijk contact tussen ingeslotenen en de medewerkers in de inrichting benadrukt. Zo was er kritiek op het feit dat er in de EBI te weinig directe contacten waren tussen ingeslotenen in de EBI en het bewarend personeel. Als gevolg van de aanwezigheid van een doorzichtige glazen wand waren ingeslotenen in hun contacten vaak volledig van de medewerkers gescheiden, hetgeen in de ogen van het CPT een serieuze belemmering vormt voor het opbouwen van een positieve relatie⁵.

Volgens het afdelingsbeleid wordt een verpleegde (het betreft een tbs-kliniek) die niet aan de arbeid wil deelnemen daarvoor toch elke dag opnieuw uitgenodigd; klager meldde dit zat te zijn en was daarbij sterk neerbuigend en denigrerend tegenover de medewerkers en hij weigerde in gesprek te gaan; de om die reden opgelegde afzondering is niet onredelijk of onbillijk. De duur van de afzondering is niet onredelijk lang, nu het volgens de behandelvisie van de inrichting noodzakelijk is dat de verpleegde in gesprek is met sociotherapie ook in geval van een conflict dat op de afdeling opgelost dient te worden, er verscheidene pogingen zijn gedaan om klager tot gesprekken te bewegen en hij dit star heeft geweigerd onder negeren van personeel (06/2350/TA en 06/2380/TA).

⁴ 11th General Report, CPT/Inf (2001) 16, par. 26.

⁵ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 64.

2. Het beginsel van legitimiteit, goede bejegening bij het gebruik van ‘ingrijpende bevoegdheden’

2.1. Ingrijpende bevoegdheden: aantasting van de lichamelijke integriteit

Inrichtingsmedewerkers beschikken onder omstandigheden over bevoegdheden die voor de ingeslotene zeer ingrijpend zijn. De bevoegdheden die een inbreuk maken op de lichamelijke integriteit van de ingeslotenen zijn daar een voorbeeld van.

Ingrijpende bevoegdheden zijn⁶:

- onderzoek aan lichaam en kleding (art. 29 Pbw);
- urineonderzoek (art. 30 Pbw);
- onderzoek in het lichaam (art. 31 Pbw);
- ondergaan van een geneeskundige handeling (art. 32 Pbw);
- bevestiging van mechanische middelen (art. 33 Pbw);
- onderzoek van de verblijfsruimte (art. 34 Pbw);
- cameraobservatie (art. 34a Pbw);
- gebruik van geweld of vrijheidsbeperkende middelen (art. 35 Pbw);
- toezicht op communicatie als brieven (art. 36 Pbw), bezoek (art. 38 Pbw), telefoongesprekken (art. 39 Pbw) en mediacontact (art. 40 Pbw)

2.2. Goed bejegenen bij het toepassen van ingrijpende bevoegdheden

Voor een goede bejegening bij het uitoefenen van deze bevoegdheden is relevant dat sommige bevoegdheden een kortdurend, onmiddellijk karakter hebben en met name een inbreuk op de fysieke integriteit impliceren, terwijl andere het karakter hebben van een min of meer permanente controlemaatregel en een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer.

Uitzonderlijk karakter

Het toepassen van ingrijpende bevoegdheden is *uitzonderlijk*:

- ze staan buiten de dagelijkse en normale gang van zaken in de inrichting;
- ze maken een indringende inbreuk op de rechten van de ingeslotene en op zijn persoonlijk leven en privacy, waarvan het waarborgen in de detentiesituatie hoe dan ook al problematisch is.

Het uitzonderlijke karakter van deze bevoegdheden komt tot uitdrukking in de regeling ervan, in de toepassing ervan en in de controle erop, zowel beleidsmatig als in concrete gevallen.

Wettelijke regeling

Ingrijpende bevoegdheden kunnen alleen worden toegepast op grond van een adequate wettelijke bevoegdheid, dat wil zeggen op een voorziening in de wet in formele zin. Het enkel regelen van dergelijke bevoegdheden in lagere regelgeving, zoals AMvB, ministeriële circulaire of huisregels vormt dus onvoldoende legitimatie. De reden hiervoor is dat het toepassen van ingrijpende bevoegdheden de ingeslotene beperkt in het uitoefenen van een of meer *grondrechten*. De Grondwet staat het uitsluiten van grondrechten toe, voorzover het uitoefenen daarvan zich niet met de vrijheidsbeneming verdraagt (art. 15 lid 4 Grondwet). Dit algemene criterium is als enige basis voor de toepassing van bijzondere bevoegdheden onvoldoende. Ook

⁶ Dit zijn de bijzondere bevoegdheden in de Penitentiaire beginselenwet. De andere beginselenwetten kennen corresponderende bepalingen.

andere algemene noties zoals de algemene verantwoordelijkheid van de directeur voor de gang van zaken, inclusief handhaving van orde, tucht en veiligheid in de inrichting, of zijn algemene bevelsbevoegdheid op dit gebied, regelen de (afzonderlijke) bevoegdheden onvoldoende en zijn daarom als legitimerende basis onvoldoende. In het bijzonder schieten dergelijke bepalingen als legitimatie voor ingrijpende bevoegdheden tekort, omdat zij de voorwaarden waaronder bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend niet afbakenen. De wet dient voor elke bevoegdheid afzonderlijk in zo concreet mogelijke bewoordingen zowel de gevallen waarin als de gronden waarop ingrijpende bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, aan te wijzen. De wet geeft daarmee ook de grenzen aan voor het uitoefenen van die bevoegdheid. Het moet dus niet zoals in de ‘Doerga-zaak’ waarin het EHRM oordeelde dat de (oude) regeling van de telefoontap niet aan de eisen voldeed⁷.

De eis van een adequate wettelijke bevoegdheid gaat als het ware aan de eisen van een goede bejegening vooraf. Als een wettelijke bevoegdheid ontbreekt, komt men aan de eisen van een goede bejegening in het geheel niet toe. Dat neemt niet weg dat omgekeerd, bij de beoordeling van de bejegening gebreken in de wettelijke regeling aan het licht kunnen komen. In zoverre strekken de beginselen en hun werking zich ook tot de eis van wettelijke regeling uit. Zie in dat kader het beginsel van de wettelijke tenuitvoerlegging. Het beschikken over een bevoegdheid is overigens op zichzelf onvoldoende rechtvaardiging voor het toepassen ervan, laat staan dat het daartoe dwingt.

Geen misbruik

Het beginsel van legitimiteit verzet zich tegen misbruik van bevoegdheid.

Het spreekt vanzelf dat juist ingrijpende bevoegdheden (net als alle andere bevoegdheden) alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij gegeven zijn. De wetsbepaling waarop de bevoegdheid steunt, moet daarom voldoende concreet uitsluitel geven over het doel ervan.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het beslissen tot toepassing van ingrijpende bevoegdheden, en die toepassing zelf, horen te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit houdt ten minste in:

- een goede belangenafweging, vooral in hectische situaties, is gegarandeerd;
- de beslissing is gebaseerd op adequate informatie over de grond en noodzaak. Feiten en omstandigheden zijn correct vastgesteld. Bij enige twijfel wordt nader onderzoek gedaan voordat de bevoegdheid wordt toegepast;
- de bevoegdheid wordt alleen toegepast als dit voor het bereiken van het beoogde doel volstrekt noodzakelijk is, en evenredig met dat doel;
- het belang van het doel van de maatregel wordt expliciet afgewogen tegen dat van de betrokken ingeslotene;
- de uitvoering gebeurt op de voor de betrokken ingeslotene het minst bezwarende manier. Gematigdheid en evenredigheid zijn vanzelfsprekende uitgangspunten van handelen;
- in geëscaleerde situaties is het gebruik van de bevoegdheid in de eerste plaats op deëscalatie gericht;
- het voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit wordt in het verslag verantwoord.

⁷ EHRM 27-04-2004, 651, *Doerga tegen Nederland*

Informatieverstrekking

Ingeslotenen horen vooraf, bij opname in een inrichting, over bestaan en toepassen van ingrijpende bevoegdheden te worden geïnformeerd:

- welke ingrijpende bevoegdheden in welke gevallen en op welke gronden kunnen worden toegepast,
- hoe de procedure daartoe verloopt, en
- hoe de ingeslotene tegen toepassing bezwaar kan maken en beklag kan instellen.

In het bijzonder moet de ingeslotene kunnen begrijpen hoe hij toepassing van ingrijpende bevoegdheden kan vermijden.

De informatie is volledig, niet misleidend en begrijpelijk, zowel in taal als in bewoordingen.

Gebruik van informatie

Het gebruik van ingrijpende bevoegdheden (bijvoorbeeld het bewaken van communicatie met buiten), kan informatie opleveren over de ingeslotene of diens relaties. Het gebruiken van deze informatie voor een *ander* doel dan waarvoor ze is vergaard, mag alleen gebeuren als dat op een uitdrukkelijke wettelijke bepaling berust. De ingeslotene wordt tevoren over deze mogelijkheid geïnformeerd.

Professionaliteit

Het vereiste van professionaliteit brengt mee dat de beslissing tot toepassing van ingrijpende bevoegdheden en het toepassen zelf voorbehouden zijn aan daartoe adequaat opgeleid personeel, dat daartoe in voldoende mate beschikbaar is. Training, oefening, evaluatie en permanente educatie (met name inzake regelgeving en jurisprudentie, ook in (inter)nationaal-humanitair kader) zijn eisen van professionaliteit. De professionals kennen de normen van hun beroepsgroep, d.w.z. van anderen die in vergelijkbare situaties dergelijke beslissingen nemen en passen die toe.

Het toepassen van ingrijpende bevoegdheden gebeurt soms onder hectische omstandigheden. Een goede bejegening dient ook, of juist in deze situatie te zijn gewaarborgd. Dat betekent:

- de medewerker treedt fatsoenlijk op, toont respect voor de ingeslotene, intimideert niet, zorgt dat de situatie niet escaleert en gebruikt geen krachttermen;
- ingrijpende bevoegdheden worden uitgevoerd door personen van hetzelfde geslacht als de ingeslotene;
- in noodsituaties wordt de beheersbaarheid van de toepassing van de bevoegdheid en in het bijzonder de humaniteit in de bejegening bewaakt door een medewerker die niet aan de daadwerkelijke toepassing deelneemt;
- het toepassen van ingrijpende bevoegdheden die de fysieke of lichamelijke integriteit aantasten vereist behoorlijke nazorg;
- visitatie – en de selectie daarvoor – wordt uitgevoerd door medewerkers die niet betrokken zijn bij de directe bejegening, bij voorkeur beveiligingspersoneel.

Visitatie van mannelijke ingeslotenen moet in beginsel geschieden door mannelijke personeelsleden (05/2112/GA).

De eis van proportionaliteit brengt mee dat visiteren gebeurt in een afzonderlijke ruimte waar inkijken niet mogelijk is, zodat dat de inbreuk op de genoemde rechten van ingesloten en zo beperkt mogelijk blijft (02/444/GA en 02/455/GA).

Organisatorische voorzieningen

De overheid zorgt dat de kwaliteit van de bejegening niet lijdt onder structurele tekortkomingen of achterstanden in de organisatie, gebouwelijke of andere materiële gebreken. In het bijzonder kan de toepassing van ingrijpende bevoegdheden niet worden gerechtvaardigd met een verwijzing naar (meer dan incidentele) gebreken op organisatorisch gebied.

Permanente inzet

Sommige ingrijpende bevoegdheden kunnen voor langere tijd, als vast onderdeel van het regime, worden ingezet en als controlemiddel fungeren, bijvoorbeeld het beperken van contacten van de ingeslotene met de buitenwereld. Speciaal in deze situaties hebben proportionaliteit en subsidiariteit extra gewicht. Regelgeving moet zorgen voor een periodieke toets op de noodzaak om de maatregel voort te zetten. Bij toepassing op een groep ingesloten moet er ruimte zijn deze ten aanzien van afzonderlijke ingesloten te verlichten of achterwege te laten.

Stelselmatige visitatie na celinspectie kan de toets van de norm van art. 3 EVRM niet doorstaan (03/960/GA e.a.).

Steekproefsgewijze visitatie is toegestaan voorzover de frequentie daarvan gemiddeld genomen niet hoger ligt dan twee keer per maand (03/1333/GA).

Verantwoording

Het toepassen van een ingrijpende bevoegdheid wordt verantwoord door middel van een volledig, waarheidsgetrouw, toegankelijk verslag. De volledigheid van het verslag vereist een door *administratieve nauwkeurigheid* gekenmerkte praktijk. Uit het verslag blijkt dat is voldaan aan de hierboven geformuleerde vereisten.

Degene op wie de bevoegdheid is toegepast, heeft gelegenheid zijn zienswijze daarover te geven en in het verslag te laten opnemen.

3. Disciplinaire straffen en ordemaatregelen

3.1. Inleiding

De wet biedt de mogelijkheid om de orde en veiligheid in de inrichting te handhaven door middel van het toepassen van straffen en maatregelen. De grondslag van de straf is vergelding (proportioneel naar ernst en verwijtbaarheid), die van de maatregel de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting.

3.2. Verschillen tussen straffen en maatregelen

Goede bejegening vraagt om het zorgvuldig en verantwoordbaar hanteren van sancties. Het verschil tussen de twee soorten sancties is dat straffen ter correctie worden opgelegd vanwege hun (als zodanig bedoelde) leedtoevoegende karakter, in de hoop dat de gestrafte er van zal leren dat zijn gedrag aan grenzen is gebonden, terwijl de ordemaatregelen alleen mogen worden toegepast in het belang van de orde en/of veiligheid. De straf wordt opgelegd omdat de betrokkene anders had moeten handelen dan hij deed en hem hiervan een verwijt kan worden gemaakt, terwijl de ordemaatregel als het ware zijns ondanks wordt toegepast om te voorkomen dat de orde en/of veiligheid ernstig in gevaar komt en er geen andere mogelijkheden zijn om de situatie te beheersen en/of de betrokkene in bedwang te houden.

De ingeslotene die bijvoorbeeld in een kille bui zijn mede-ingeslotene molesteert wordt gestraft omdat hij beter had moeten en kunnen handelen, maar wordt bij wijze van ordemaatregel geïsoleerd als hij redeloos en zo onstuitbaar om zich heen slaat dat escalatie alleen door zijn verwijdering is te voorkomen.

De lengte van de straf berust op de mate waarin deze is 'verdiend', de maatregel mag slechts zolang duren als nodig is.

Verwarrend is dat sommige straffen uiterlijk overeenkomen met een maatregel, zoals het plaatsen in een aparte cel.

De opgelegde ordemaatregel (separatie) wegens positieve urinecontrole op harddruggebruik lijkt veeleer als disciplinaire straf te zijn toegepast; het opleggen van een disciplinaire straf had in dit geval ook in de rede gelegen (01/1911/TA).

Time-out is niet wettelijk geregeld; uitsluiten van verblijf in de groep als time-out wegens tegen elkaar uitspelen van twee groepsleiders is in dit geval een ordemaatregel als bedoeld in artikel 24 Bjj (03/381/JA).

Plaatsing in de strafcel (=disciplinaire straf) kan per incident maximaal twee weken en niet langer duren, plaatsing in de isolatiecel (=ordemaatregel) daarentegen kan steeds voor twee weken worden verlengd, al dient dan steeds te worden bezien of met een minder vergaande maatregel kan worden volstaan, zoals bijvoorbeeld plaatsing op de eigen cel of het verbod om zich op bepaalde plaatsen, zoals in de werkzaal te bevinden.

Het verlengen van een maatregel kan niet uitsluitend gebaseerd zijn op de gronden waarop de eerdere maatregel is genomen (02/873/GA).

Als wordt afgeweken van de standaardprocedure van plaatsing in een afzonderingscel, is het gewenst dat van de noodzaak van die afwijking – in dit geval de toepassing van cameratoezicht – blijkt uit de motivering van beslissing (04/257/GA).

Kamerarrest moet worden aangemerkt als afzondering (99/193/TA).

Insluiten op de eigen kamer in afwijking van in de inrichting geldende regels is afzondering als bedoeld in artikel 34 Bvt (04/1150/TA).

Afzonderen in een prikkelarme kamer volgens het protocol kamercontrole is geen afzondering als bedoeld in artikel 34 Bvt (05/1584/TA).

Ook het uitsluiten van activiteiten kan zowel als straf als in de vorm van een maatregel worden toegepast (zie resp. art. 51 lid 1 Pbw en art. 23 lid 1 Pbw). Voor het verschil in grondslag en normering van zo'n sanctie geldt hetzelfde als voor de afzondering in resp. de strafcel en de isolatiecel.

Verwijderen van tv is een ordemaatregel die samen met een andere ordemaatregel voor hetzelfde feit kan worden opgelegd (02/2246/JA).

Dit alles betekent dat er specifieke criteria gelden voor het toepassen van sancties, die door of namens de directie ook nauwkeurig in acht moeten worden genomen.

Beklag of beroep kunnen leiden tot herziening van de sanctie, maar meestal wordt het beklag pas behandeld nadat de straf of maatregel (helemaal of voor een groot deel) achter de rug is. Herstel komt dan als mosterd na de maaltijd of is helemaal niet meer mogelijk. Een tegemoetkoming in de geleden schade of het ondergane leed, een zogenaamde compensatie, is dan nog wat overblijft. Het recht om schorsing te vragen bij de voorzitter van de beroepscommissie biedt niet vaak soelaas. Dit betekent dat sancties alleen met de grootst mogelijke terughoudendheid moeten worden toegepast, zeker de zwaarste soort, zelfs als daarvoor reden is. Net als in het gewone strafrecht is de sanctie in detentie een laatste middel.

3.3. Het disciplinaire recht

Goede bejegening vereist dat de functionaris met sanctiebevoegdheid op voldoende afstand van de werkvloer staat.

De beginselenwetten geven normen voor de procedure van bestraffing. Hierin komen behalve principes van fair trial ook aspecten van goede bejegening tot uiting. Het ligt voor de hand dat zich in de praktijk allerlei onvoorziene situaties voordoen die om improvisatie vragen, waarmee ook de goede bejegening van de betrokkenen is gemoeid.

3.3.1. De procedure

De Pbw kent slechts één algemeen geformuleerde delictsomschrijving: 'feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming' (art. 50 lid 1 Pbw). Dat is bijvoorbeeld anders in de vrij nieuwe Belgische detentiewetgeving, die meer delictsomschrijvingen kent en bovendien onderscheid maakt tussen twee categorieën tuchtrechtelijke inbreuken: ernstige (waartoe het plegen van geweld) en minder ernstige (zoals ongehoorzaamheid aan de regels)⁸.

Als een p.i.w.-er constateert dat een ingeslotene bij zo'n feit betrokken is, kan hij daarvan schriftelijk verslag doen aan de directeur. Voordat hij dat doet moet hij de ingeslotene daarvan op de hoogte stellen. Zo spoedig

⁸ Zie resp. art. 129 en art. 130 van de Belgische Basiswet van 12 januari 2005, betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de ingeslotenen, B.S. 1 februari 2005.

mogelijk nadat de directeur dit verslag heeft ontvangen, beslist deze over het opleggen van een disciplinaire straf, na eerst de ingeslotene daarover te hebben gehoord (art. 57 lid 1 sub j Pbw).

Goed bejegenen sanctieprocedures houdt tenminste in:

- de p.i.w.-er maakt een redelijke en onbevooroordeelde interpretatie en inschatting van de strafwaardigheid van de feiten die hij heeft waargenomen;
- de p.i.w.-er doet een correcte en zakelijke melding aan de ingeslotene van zijn voornemen om aan de directeur schriftelijk verslag te doen met een zo exact mogelijke aanduiding van het feit;
- de p.i.w.-er geeft in zijn verslag een duidelijk en objectief feitenrelaas, niet tendentiekus in de richting van een bepaalde conclusie;
- de directeur neemt het wettelijk voorschrift serieus om 'zo spoedig mogelijk' de ingeslotene te horen en naar aanleiding daarvan te beslissen;
- de directeur laat blijken dat hij zich realiseert dat hij als rechter fungeert en daarom autonoom, dus zelfstandig en onafhankelijk, maar ook onpartijdig, zijn strafbeslissing heeft te nemen. Hij vermijdt in zijn houding en in zijn uitlatingen iedere schijn van partijdigheid, wat niet altijd makkelijk is aangezien hij de superieur is van de p.i.w.-er die het verslag bij hem heeft ingediend;
- net zoals de strafrechter op de zitting geen blijk geeft van enige overtuiging omtrent schuld of onschuld van de verdachte, doet ook de directeur dat niet: kortom de ingeslotene moet de gelegenheid krijgen om rustig zijn verhaal te vertellen en zijn visie op het gebeurde en zijn rol daarin uiteen te zetten;
- de directeur laat uit zijn oordeel blijken dat hij hetgeen hij heeft gehoord goed heeft overwogen. Zijn oordeel bevat een degelijke motivering van de sanctie, zodat de betrokkene kan inzien hoe de aard en de zwaarte van de sanctie zich verhouden tot de redenen van afkeuring;
- goede bejegening bij het opleggen van sancties maakt het mogelijk dat de procedure voortvarend wordt afgerond. Dat dient ook de rechtszekerheid voor de ingeslotene. Maar snelheid verdraagt zich niet altijd met weloverwogenheid. De termijn voor het doen van een uitspraak in het gewone strafrecht geeft ruimte om in alle rust en met een zekere afstand tot de primaire emoties rond de zaak tot een verantwoorde beslissing te komen. Dit laatste kan juist in gevallen van 'snelrecht' gemakkelijk in het gedrang raken.

3.3.2. *Het bepalen van straf(fen)*

Het opleggen van straffen vormt een uiterste middel. Dit betekent dat beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Daarnaast is rechtsgelijkheid vanzelfsprekend een belangrijk beginsel. Aan het opleggen van straf gaan het vaststellen van de aard en ernst van de overtreding, de schuld van de ingeslotene en van verwijtbaarheid vooraf.

Een goede bejegening bij strafoplegging houdt in:

- evenwichtig kwalificeren van het gebeurde als disciplinair strafbare feiten, dat wil zeggen dat geen zwaardere kwalificatie wordt gegeven dan redelijk is (een dreigende houding van de ingeslotene moet bijvoorbeeld niet te snel als een poging tot zware mishandeling worden bestempeld);
- vermijden van vooroordelen bij het vaststellen van de feiten, bijvoorbeeld niet eerdere voorvallen waarbij de ingeslotene was betrokken te gemakkelijk bij de interpretatie van de nieuwe feiten betrekken;
- vasthouden aan bewijsminima, parallel aan die van het strafprocesrecht, ook al zijn deze in het

detentierechtelijke vrije bewijsstelsel strikt genomen niet van toepassing. In ieder geval streven naar the best evidence, zeker in prangende gevallen (ook al kost dat soms enige extra moeite);

- niet schromen om naar aanleiding van een verslag te concluderen dat niet meegegaan kan worden met het betreffende personeelslid als er aanwijzingen zijn dat schuld bij de ingeslotene ontbreekt;
- gunnen van *the benefit of the doubt* aan de ingeslotene bij ernstige twijfel over de strafwaardigheid van het feit, over het daderschap van de ingeslotene of over het al dan niet bestaan van een strafuitsluitende omstandigheid;
- individualiseren van de strafsoort en strafmaat, niet alleen naar de aard en de ernst van het delict, maar ook met het oog op de persoon van de ingeslotene en de achtergronden van zijn handelen;
- streven naar het opleggen van de minimale sanctie en de minst ingrijpende sanctie en het zoveel mogelijk afzien van cumulatie van straffen⁹.

Klager is ten onrechte meteen als aanstichter van een vechtpartij aangemerkt en in een strafcel geplaatst, terwijl afzondering voor onderzoek meer voor de hand had gelegen (06/498/GA).

Medewerkers die bij het opleggen van straf betrokken zijn, moeten hierin worden opgeleid en gecoacht, bijvoorbeeld d.m.v. intervisie. Zij moeten zich kunnen realiseren waar de grenzen van tolerantie liggen. Zij moeten ervan doordrongen zijn dat het opleggen van straffen een gevoelige aangelegenheid is die meer tact en inzicht vraagt dan men op het eerste gezicht zou kunnen denken. In de Belgische wetgeving van 2005 wordt terecht voorgeschreven dat de orde en de veiligheid worden gevrijwaard 'met eerbiediging van de waardigheid, het zelfrespect en de individuele en sociale verantwoordelijkheid van de ingeslotenen' (art. 122 van de Basiswet).

3.3.3. De tenuitvoerlegging van de plaatsing in de strafcel of de eigen cel

Plaatsing in de strafcel is een ingrijpende gebeurtenis. Het is duidelijk dat het verblijf in zo'n cel een erg 'straf' karakter heeft: het is *the prison in the prison* en betekent voor de betrokkene een grote leegte. In Rijksens *Meningen van gedetineerden over de strafrechtspleging* van 1958¹⁰ lieten ingeslotenen zich hierover al zeer negatief en gekwetst uit.

De directeur kan de straf tijdens de tenuitvoerlegging alsnog matigen: hij kan bepalen dat de straf gedeeltelijk wordt uitgevoerd of in een voorwaardelijke straf wordt omgezet. De wet houdt er dus rekening mee dat bij de bestraffing soms te hard van stapel wordt gelopen of dat de feiten toch iets anders blijken te liggen dan was gedacht.

Het ligt dan ook voor de hand dat de bij bestraffing betrokken medewerkers empathie opbrengen voor de situatie van de ingeslotene:

- pijnlijke bijkomstigheden worden vermeden en aan alle menselijke wensen van de ingeslotene wordt tegemoet gekomen;
- er is persoonlijk contact tussen de toezichhoudende p.i.w.-ers en de gestrafte, aangezien voor deze laatste de dagelijkse 'praatjes' met een ander van vitaal belang zijn;
- medewerkers letten goed op de gemoedstoestand van de ingeslotene en zorgen ervoor dat eventuele zorgwekkende observaties direct onder de aandacht komen van verantwoordelijke functionarissen

⁹ Uit onderzoek is gebleken dat de meeste directeuren nooit of soms cumulatie van straffen toepassen, zie M. Laemers e.a., *Evaluatie Pbw en PM, ITS Nijmegen 2001*, p. 45.

¹⁰ Rijksen, R. (ed.) *Meningen van ingeslotenen over de strafrechtspleging*. Assen, Van Gorcum, Prakke, 1958.

- (bijvoorbeeld bij de arts of psycholoog, maar in ieder geval de directeur);
- de privacy in de persoonlijke sfeer, zoals bij toiletteren, wassen en douchen wordt met discretie gerespecteerd;
 - alle betrokken p.i.w.-ers tonen zich in het algemeen hulpvaardig.

De Raad acht het verder een aspect van goede bejegening als de ingeslotene in de straf- of afzonderingscel een klok kan raadplegen.

3.4. Het CPT over toegelaten soorten straffen en maatregelen

Aanbevelingen van het CPT over ordemaatregelen en disciplinaire straffen betreffen vooral procedurele waarborgen, maar ook de aard van de sancties en de tenuitvoerlegging. Het CPT heeft bijvoorbeeld het onthouden van (één uur per dag) luchten¹¹ en het uitsluiten van deelname aan het educatieprogramma voor jeugdigen¹² ontoelaatbaar geacht. De straf van langdurige eenzame opsluiting, waarbij contact met mede-ingeslotenen tot een minimum wordt beperkt, wordt eveneens onaanvaardbaar geacht¹³. Ten slotte heeft het CPT bepaald dat het opleggen van collectieve disciplinaire sancties niet geoorloofd is¹⁴. Het CPT refereert hierbij expliciet aan regel 37 van de Europese gevangenisregels (oud)¹⁵.

Het opleggen van disciplinaire maatregelen gaat nogal eens gepaard met meer of minder fysiek geweld. Nooit mag dit geweld op zichzelf worden toegepast als sanctie. Het CPT wijst in dit verband op het gevaar van vervlakking. Vanuit controlerend oogpunt heeft het CPT om die reden overwogen dat ieder geval waarin een p.i.w.-er fysiek geweld jegens een ingeslotene heeft gebruikt, moet worden opgetekend in een register¹⁶.

In het verlengde van deze aanbeveling heeft het CPT gepleit voor het bijhouden van een register, waarin alle informatie met betrekking tot disciplinaire procedures en ordemaatregelen wordt opgenomen, in het bijzonder plaatsing in een strafcel¹⁷.

3.5. Beroepsuitspraken

Als besluit van dit hoofdstuk enkele beroepsuitspraken die betrekking hebben op het sanctierecht, waarin de goede bejegening in het gedrang is geraakt.

Gebruik van een kussensloop bij het overbrengen van klager naar de afzonderingscel moet als geweld worden opgevat; met instemming is kennis genomen van de omstandigheid dat het gebruik van een kussensloop voortaan in de rapportage over het gebruik van geweld wordt opgenomen (06/2211/JA).

Klager is 'medisch apart gezet' omdat hij niet wil meewerken aan een medische intake. Deze beslissing kan als het opleggen van een ordemaatregel worden verstaan. Er is sprake van een niet in de wet gebezigde term. Voor de afzondering, tot het opleggen waarvan uitsluitend de directeur is bevoegd, gelden formele voorschriften waarvan niet is komen vast te staan dat deze zijn nageleefd (05/289/GA en 05/454/GA).

¹¹ CPT/Inf (93) 13, Germany, par. 159, CPT/Inf (97) 9, Germany (Part 1), par. 158 en 159, CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 134.

¹² CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 146.

¹³ CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 153.

¹⁴ CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 134.

¹⁵ Ook in de nieuwe versie van de Europese gevangenisregels (Regel 60, onder 3) is het verbod op collectief straffen van ingeslotenen opgenomen.

¹⁶ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 53.

¹⁷ CPT/Inf (99) 2, Turkey, par. 163, CPT/Inf (99) 9, Finland, par. 96, CPT/Inf (2001) 22, Lithuania, par. 131, CPT/Inf (2001) 18, Greece (Part 1), par. 183.

Het met regelmaat tot vijfmaal per nacht controleren van klagers aanwezigheid in zijn verblijfsruimte tijdens de voor de nachtrust bestemde uren moet onredelijk worden geacht (06/2971/GA en 06/2977/GA).

De beslissing tot het opleggen van een disciplinaire straf en de externe tenuitvoerlegging daarvan is genomen door onbevoegde functionaris. De schriftelijke mededeling is bovendien onzorgvuldig omdat de termen straf en maatregel door elkaar worden gebruikt (02/1013/GA).

Klager is te laat van zijn verlof teruggekeerd. Ingevolge het sanctiebeleid van de inrichting kon klagers eerstvolgende verlof worden ingekort (04/2529/GA).

In verband met het aantreffen van contrabande na bezoek is aan klager een disciplinaire straf opgelegd die in geringe mate afwijkt van de in de inrichting geldende richtlijn. De reden voor de afwijking van de richtlijn is voldoende duidelijk (04/1139/GA).

De wijze van uitvoering van een afzonderingsmaatregel is beklagwaardig. Het is niet aannemelijk dat het overbrengen van klager is geschied op een wijze die in strijd is met het bepaalde in de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen (06/319/GA).

Het toepassen van geweld tijdens het overbrengen naar een straf- of afzonderingscel maakt onlosmakelijk deel uit van de beslissing van de directeur tot opsluiting of afzondering (03/1710/GA).

Het met terugwerkende kracht opleggen van een disciplinaire straf is in strijd met de wet (02/719/GA). Het door een ander personeelslid opmaken van een schriftelijk verslag dan het personeelslid dat het incident heeft geconstateerd is niet toegestaan (05/504/GA).

Het aanzeggen van het rapport is onvoldoende duidelijk. De mogelijkheid bleef open dat klager de mededeling niet begreep (02/1605/GA).

4. Medische zorg

Ingeslotenen moeten verzekerd zijn van medische, psychiatrische en psychosociale behandeling en zorg. Deze zorg heeft dezelfde kwaliteit als in de samenleving algemeen gebruikelijk is, maar het feit dat er sprake is van vrijheidsbeneming vraagt om speciale aandacht. Zo mag van de medewerkers deskundigheid worden verwacht in het herkennen van deze problematiek en de behandeling ervan. Voor de somatisch geneeskundige betekent dat deskundigheid op het niveau van 'eerste hulpverlener'.

4.1. Equivalentie- of normalisatiebeginsel

Op grond van het equivalentiebeginsel hoort het niveau van de medische zorg en andere hulpverlening gelijkwaardig te zijn aan de zorg in de vrije maatschappij. Zij dient van het zelfde kwaliteitsniveau te zijn, en moet aan dezelfde gangbare maatstaven voldoen.

De gelijkwaardigheid betreft niet alleen de toegang tot adequate zorg, maar ook de vertrouwelijkheid van medische gegevens en de professionele onafhankelijkheid van het medische personeel.

4.2. Medische dienst; vertrouwelijkheid

Centraal in de medische zorg staat de medische dienst. Deze bestaat uit een penitentiair geneeskundige en verpleegkundigen. Van belang voor de bejegening is het feit dat de penitentiair geneeskundige krachtens de Pbw ook specifieke taken m.b.t. de orde en veiligheid in de inrichting heeft te verrichten:

- de penitentiaire arts fungeert ook als 'bedrijfsarts', waar het van zijn medische oordeel afhangt of de ingeslotene die zich ziek heeft gemeld als zodanig zal worden erkend in het kader van het ziekgeld (arbeidsongeschiktheid?) en het disciplinaire recht (strafbare werkweigering?);
- enkele ingrijpende verrichtingen zijn aan de medicus voorbehouden, te weten het doen van onderzoek in het lichaam (ex art. 31 Pbw) en het onder dwang doen ondergaan van een medische ingreep (ex art. 32 Pbw) ter afwendung van een ernstig gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de ingeslotene of anderen;
- de penitentiaire arts moet worden ingeschakeld als een ingeslotene is opgesloten in de isolatiecel of in de strafcel, en op het veiligheidsbed is vastgebonden.

Ingeval de arts een taak krijgt te verrichten die hij niet goed verenigbaar acht met de vertrouwenspositie jegens zijn patiënt (bijvoorbeeld onderzoek in het lichaam) kan een arts van buiten, bijvoorbeeld een forensisch geneeskundige, deze taak uitvoeren.

4.3. Bereikbaarheid en beschikbaarheid

De directeur en de penitentiair geneeskundige zijn samen verantwoordelijk voor de medische verzorging: de directeur heeft ervoor te zorgen dat de arts regelmatig spreekuur houdt in de inrichting en daarnaast naar de inrichting komt als de directeur dat nodig oordeelt. Het verschil tussen bereikbaarheid en beschikbaarheid zit in de fysieke aanwezigheid van de arts. Het is niet voor alle medische vragen nodig dat de arts in de inrichting aanwezig is. Veel vragen kunnen telefonisch worden beantwoord. Om ervan verzekerd te zijn dat dit altijd mogelijk is, moet de dienstdoende arts wel voortdurend bereikbaar zijn.

Het onvoldoende zorgdragen voor de beschikbaarheid van de medische dienst is een beslissing van de directeur. Klager is daarom ontvankelijk. Nu het te lang heeft geduurd voordat klager toegang kreeg tot de medische dienst heeft de directeur niet genoegzaam voldaan aan de hiervoor genoemde zorgplicht (06/2082/GA).

De directeur heeft op grond van artikel 42, derde lid, Pbw de zorg voor het regelmatig beschikbaar zijn van de inrichtings(tand)arts voor het houden van een spreekuur (03/828/GA).

Klager heeft diverse verzoekbriefjes voor een tandartsbezoek ingediend en hierop is onvoldoende adequaat gereageerd. De directeur is tekort geschoten in zijn zorgplicht voor voldoende beschikbaarheid van tandheelkundige zorg (06/1717/GA).

De inrichtingsarts had 's nachts naar de inrichting moeten gaan na een telefonisch consult van klager waarin hij aangaf dat het opvolgen van eerder die nacht na telefonisch consult gegeven adviezen niet tot vermindering van klachten had geleid (02/2224/JM).

4.4. Toegankelijkheid

Het beginsel van minimale beperkingen brengt mee dat ingeslotenen vrije toegang hebben tot de penitentiair geneeskundige. Vrije toegang houdt in dat het personeel geen druk op de ingeslotene uitoefent om het bezoek aan de arts uit te stellen of ervan af te zien. Het verzoek om een arts te zien mag niet gescreend worden door niet-medisch personeel. Ook het verstrekken van huismiddeltjes zoals lichte pijnstillers, met de bedoeling de ingeslotene te laten afzien van een bezoek aan de arts, of het ridiculiseren van artsenbezoek zijn voorbeelden van ongewenste druk.

Ingeslotenen hebben net als patiënten in de vrije maatschappij een eigen verantwoordelijkheid om af te wege of een bezoek aan een arts nodig is. Met andere woorden, of de aard en duur van de klachten een dergelijk bezoek rechtvaardigen. Daar vloeit uit voort dat men de mening van de arts over die noodzaak accepteert.

Alleen de arts kan de noodzaak van een consult op zijn merites beoordelen.

Het door de p.i.w.-er afwijzen van een verzoek om medische behandeling door de inrichtingsarts is beklagwaardig. Medische beoordeling is voorbehouden aan de inrichtingsarts(05/1377/GA en 05/1378/GA).

4.5. Kwaliteit van medische zorg

De kwaliteit van de hulp omvat ook de snelheid waarmee ze wordt geboden en zorgvuldige controle op de naleving van gegeven adviezen en zonodig hulp daarbij (motiveren om de behandeling aan te gaan en af te maken). Als specialistische behandeling nodig is, dan hoort de ingeslotene daar zonder onnodige hindernissen gebruik van te kunnen maken.

De directeur is ervoor verantwoordelijk dat de ingeslotene de hem voorgeschreven medicijnen ontvangt en dat de voorgeschreven behandeling daadwerkelijk plaatsvindt, eventueel in het ziekenhuis.

4.6. Uitvoeren en toepassen van therapie

De arts ziet toe op het professioneel juist handelen door de verpleegkundigen. Hun werk is het inschatten van de ernst en de aard van de klacht, uitdelen van medicijnen en toezien op het innemen daarvan, het voeren van

begeleidingsgesprekken met ingeslotenen over hun aandoeningen en het geven van gezondheidsadviezen. De inrichting is gehouden de door artsen voorgeschreven behandeling mogelijk te maken, met speciale aandacht voor het verstrekken van medicijnen. Goede bejegening houdt in dat het personeel, wanneer de ingeslotene niet zelf de verantwoordelijkheid over zijn medicijnen heeft, de medicatie op tijd en in de juiste dosering verstrekt.

4.7. Omgang met de patiënt

Ook voor het optreden door de medische dienst geldt het beginsel van individualisering: 'In de tenuitvoerlegging wordt rekening gehouden met de individuele belangen, noden en omstandigheden van elke afzonderlijke ingeslotene.' Dit brengt mee dat de (vraag/klacht van de) ingeslotene serieus wordt genomen. Dit heeft een aantal aspecten:

voldoende tijd, en een zodanige sfeer in de spreekkamer dat de patiënt zijn klacht goed kan verwoorden

voldoende invoelingsvermogen en communicatieve vaardigheden om de patiënt te helpen de klacht duidelijk te maken.

Ingeslotenen dienen te allen tijde beschouwd te worden als volwassen personen met een eigen verantwoordelijkheid, ook als zij lijden aan een psychische stoornis. Dit betekent echter ook dat de ingeslotene moet accepteren dat hij kan worden geconfronteerd met de mening van de ander over hetgeen hij zegt, doet of vraagt. Bejegening is tweerichtingsverkeer.

Zo kan de arts de ingeslotene geïrriteerd of op een wat opgewektere toon te woord staan, hem meer of minder gerust stellen als hij dat nodig heeft, meer of minder begrip tonen voor zijn medische klachten, rekening houden met sociale of communicatieve beperkingen. Veel ingeslotenen hebben in deze opzichten meer zorg en aandacht nodig dan burgers in de vrije samenleving.

Hetzelfde geldt voor de verpleegkundigen, die vaker met de ingeslotenen in contact zijn en die, bijvoorbeeld bij het uitdelen van medicijnen, gemakkelijker hun vertrouwen hebben. Zoals ook geldt voor de verpleegkundige in het ziekenhuis is daarbij een goed recept de juiste afwisseling tussen ernstig nemen en relativeren (met tevens een dosis humor), maar dit ligt sterk in de sfeer van het treffen van de juiste toon, waarvoor men een talent moet hebben of ontwikkelen.

Het onderzoek naar de aard en oorzaak van de klacht dient professioneel uitgevoerd te worden. Eventueel door het consulteren van een specialist. Als er geen lichamelijke oorzaak voor de klacht wordt gevonden, dan is daarmee de kous niet af. De arts zal dan moeten nagaan of er mogelijk andere (psychosociale, aan het ingesloten zijn verbonden) factoren een rol spelen. Is de arts van mening dat de ingeslotene simuleert, dan dient hij dit op professionele wijze te bespreken, en samen met de ingeslotene te zoeken naar de oorzaken. Voorzover deze met het ingesloten zijn samenhangen, zal de arts zich verantwoordelijk dienen te voelen deze binnen de inrichting aan de orde te stellen en te doen verdwijnen. De arts zal er met name op toe moeten zien dat het inrichtingspersoneel of de mede-ingeslotenen de betrokkene niet op een negatieve manier benaderen naar aanleiding van de bevindingen van de arts.

Een speciaal aspect waar de medische hulpverleners rekening mee moeten kunnen houden is dat de ingeslotene klachten meldt met het doel privileges op het detentieregime te krijgen.

Met het feit van de vrijheidsbeneming dient voortdurend rekening te worden gehouden. Eén aspect hiervan wordt gevormd door het inrichtingspersoneel. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan personeel dat (zijdelings) bij de medische verzorging betrokken is. Aan hen worden speciale eisen gesteld aangaande opleiding, ervaring en houding. Het is van groot belang dat de medewerker op een goede manier inhaakt op problemen die daarbij kunnen rijzen en die de emoties van de ingeslotene als patiënt raken. De ingeslotene kan bijvoorbeeld in het ziekenhuis een zeer pijnlijke ervaring hebben, die moet worden verwerkt. Dan wordt van de medewerker een tactvolle en menselijke houding verwacht.

Bij een bezoek aan het ziekenhuis moet de ingeslotene worden begeleid door bewaarders, die moeten voorkomen dat hij ontvlucht. Bewaarders mogen in deze situatie, waar de ingeslotene dus in contact komt met mensen buiten de inrichting, niets doen wat de uitzonderingspositie van de ingeslotene benadrukt. Tenslotte kunnen ook medewerkers die geheel buiten de medische sfeer hun taak verrichten toch – ongewild – invloed hebben op de gezondheidstoestand van de ingeslotene. Te denken valt aan een werkmeester die een ingeslotene zodanig publiekelijk afkat (wegens diens gedrag of lage prestaties) dat deze in de ziekte vlucht. Hetzelfde kan in de onderwijsituatie of op de arbeidszaal gebeuren.

Naast de toegang tot gezondheidszorg in detentie besteedt het CPT in zijn rapporten veel aandacht aan de wijze waarop medische handelingen worden verricht. Zo dient ieder medisch onderzoek buiten gehoorafstand en, tenzij de justitieel geneeskundige anders verzoekt, uit het zicht van het gevangenispersoneel plaats te vinden¹⁸. In verscheidene rapportages – waaronder ten aanzien van het bezoek aan de EBI – heeft het CPT scherpe kritiek geuit op het boeien van ingeslotenen gedurende het onderzoek en het plaatsvinden van medische consulten van achter (pantser)glas¹⁹.

4.8. Psychiatrische en psychologische zorg; maatschappelijk werk

Veel van wat beschreven is bij de medische zorg geldt onverkort ook voor de zorg door psychiaters, psychologen en maatschappelijk werkers. De aandacht wordt hier in het bijzonder gevraagd voor de extra kwetsbare positie van ingeslotenen met psychische klachten. Zij hebben meer bescherming nodig; soms tegen zichzelf, altijd ten opzichte van mede-ingeslotenen en inrichtingspersoneel. Dit wil overigens niet zeggen dat deze mensen niet geconfronteerd kunnen en moeten worden met hun gedrag, voorzover zij daarvoor verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Het aangaan van confrontaties, nodig voor persoonlijke groei, is een vorm van goede bejegening, die extra eisen stelt aan de kundigheid van de medewerkers.

Goede bejegening houdt in dat de inrichting op de hoogte is van de toestand van de ingeslotene, en dus ook van de (mogelijke) kwetsbaarheden en risico's op gezondheidsterrein (lichamelijk en geestelijk), en dat men zich daarop voorbereidt. Alle beschikbare medische en psychiatrische gegevens dienen in de inrichting bekend te zijn vanaf het moment (bij voorkeur zelfs daarvóór) dat hij daar is. Met die informatie moet ook iets worden gedaan. Het inrichtingspersoneel moet psychische problemen tijdig kunnen herkennen, zodat zij het initiatief kunnen nemen tot het consulteren van psychiater, psycholoog of maatschappelijk werker, of de wenselijkheid daarvan bij de ingeslotene aan de orde stellen.

Succesvolle behandeling met psychofarmaca staat of valt met zowel de motivatie van de patiënt als met de regelmaat en consequentheid van gebruik van de medicatie. Het inrichtingspersoneel heeft hier een

¹⁸ 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 51, CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 77, CPT/Inf (99) 7, Czech Republic, par. 59, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 43, CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 96.

¹⁹ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 77.

belangrijke taak, die deskundigheid vereist. De psychiater heeft een verantwoordelijkheid de medewerkers hierin te begeleiden, wat te zien is als goede bejegening 'in tweede instantie.'

Behandeling van psychosociale problematiek vereist vaak dat ook de directe omgeving van de persoon (gezin, familie) bij die behandeling wordt betrokken. Ook dit zal de inrichting zo veel mogelijk dienen te realiseren.

In het advies van de Raad *De zorg aan ingeslotenen met een ernstige psychische stoornis of verslaving* (april 2007) wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid, en soms de noodzaak, ingeslotenen over te plaatsen naar een forensisch-psychiatrische afdeling of de ggz, waar adequate behandeling mogelijk is. De Raad veronderstelt dat van deze mogelijkheid veel te weinig gebruik wordt gemaakt. Dit kan als 'niet-goede bejegening' worden opgevat. In principe horen mensen met psychische problematiek (inclusief verslaving) alleen thuis op een afdeling waar geëigende behandeling gewaarborgd is.

Zoals voor elke ingeslotene geldt speciaal voor ingeslotenen met psychische problematiek dat de vrijheidsstraf zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt dient te worden aan de terugkeer in de samenleving. Zonder goede psychiatrische zorg is dat niet mogelijk, en zal de kans op recidive toenemen.

4.9. Goede bejegening in de medische verzorging

Goede bejegening op dit terrein vraagt het opheffen van alle obstakels die een genezing of verbetering van de klachten van de ingeslotene in de weg zouden kunnen staan, en draagt daarmee bij aan een succesvolle terugkeer in de maatschappij en een terugdringen van recidive.

De kwaliteit van de medische zorg voor ingeslotenen wordt internationaal als één van de belangrijkste graadmeters gezien voor hun algemeen welzijn²⁰ en dus als wezenlijke maatstaf voor het peil van het gevangeniswezen. Ook de rapporten van het CPT getuigen daarvan. Het CPT stelt dat op de vrijheidsbenemende autoriteiten een verplichting rust zorg te dragen voor het fysieke, mentale en psychische welzijn van de ingeslotene²¹.

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft deze notie algemeen erkend²². Uit de rechtspraak van het Hof blijkt voorts dat wanneer een ingeslotene bejaard is en/ of bijzondere medische bijstand nodig heeft in het licht van een slechte gezondheid, de overheid onder artikel 3 EVRM is gehouden om te garanderen dat de detentieomstandigheden aangepast worden aan de gezondheidstoestand of handicap²³.

Als besluit een paar voorbeelden van goede praktijk op het gebied van medische zorg.

- Iedere ingeslotene wordt bij binnenkomst in de inrichting onderzocht door de medische dienst.
- De medische dienst is voldoende bezet en onbelemmerd bereikbaar en zo nodig onbelemmerd beschikbaar.
- Hulpverleners hebben ongehinderd toegang tot de ingeslotenen.
- De ingeslotene die zich meldt voor het spreekuur van de arts kan eerst worden gezien door de verpleegkundige maar wordt, als hij dat uitdrukkelijk wenst, door de arts gezien.
- Medische zorg in spoedeisende gevallen wordt 24 uur per etmaal verleend.

²⁰ Zie: *Making standards work, an international handbook on good prison practice*, Penal reform International, The Hague 1995, p. 71.

²¹ CPT/Inf (2001) 1, Turkey (Part 1), par. 43, CPT/Inf (2002) 14, Georgia, par. 96, CPT/Inf (2002) 35, Transnistrian region of the Republic of Moldova, par. 48.

²² EHRM 27 juni 2000, *Ilhan tegen Turkije* (klachtnummer 22277/93), par. 87.

²³ Zie over geneeskundige of medische zorgen en artikel 3 EVRM nader: Y. Haeck, 'de bescherming van ingeslotene in het kader van artikel 3 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens', in: E. Brems, S. Sottiaux, P. Vanden Heede en W. Vandenhole (red.), *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van ingeslotenen*, Intersentia, Antwerpen 2005, p. 40-47.

- Als veiligheidsvoorschriften bepalen dat medische zorg verleend wordt onder begeleiding van inrichtingspersoneel, is de avond- en nachtbezetting daarvan zodanig dat geen vertraging in de medische zorg optreedt;
- Het personeel is op de hoogte van aanbevelingen van de medische dienst en geeft daar uitvoering aan.
- Interne en externe dienstverleners werken nauw samen voor een goede overdracht van (gegevens van) ingeslotenen.

5. Een zinvol regime; activiteiten

5.1. De betekenis van het activiteitenprogramma voor resocialisatie

Een kenmerk van goede bejegening is dat de ingeslotene bezigheden krijgt aangeboden die hem helpen zich actief voor te bereiden op terugkeer in de samenleving, primair in het kader van resocialisatie, secundair om hem in een zo goed mogelijke conditie te brengen en te houden.

In dit verband is het van belang dat de inrichting een breed palet van activiteiten aanbiedt, dat samenhangt met de bestemming van de inrichting. Het aanbod aan de individuele ingeslotene moet worden afgestemd op de eisen die de veiligheid stelt, op de verdere duur van de vrijheidsbeneming en de mogelijkheden, wensen en andere bijzondere omstandigheden van de ingeslotene

De specifieke doeleinden van het aanbod van activiteiten kunnen een aantal oogmerken hebben, individueel bepaald en aangegeven in het detentie/behandelplan.

Onder meer werk na ontslag uit detentie is (met de bekende twee andere w's) een belangrijke basisvoorwaarde voor maatschappelijke reïntegratie. Mede daarom is het van belang dat de inrichtingen arbeid, scholing en opleiding – zoveel mogelijk op de individuele behoefte toegesneden – aanbieden. Arbeid is niet alleen een goede remedie tegen verveling en ledigheid tijdens de daguren, maar draagt bij aan gewenning en aanpassing aan het arbeidsritme, en daarmee vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt.

Ook het behalen van diploma's kan de kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Of dit gerealiseerd wordt onder de titel 'arbeid' dan wel 'onderwijs' is niet echt van belang, waar het wel om gaat is dat ten aanzien van elke ingeslotene serieus wordt gezien of een (vak)opleiding hem weerbaarder en meer geschikt voor de arbeidsmarkt maakt. Het halen van een vakdiploma is te koppelen aan een afspraak met een potentiële werkgever over werk-direct-aansluitend-op-de-detentie. Zulke afspraken kunnen – zo is gebleken – ook vanuit normaal beveiligde inrichtingen worden gerealiseerd.

Een aspect van goede bejegening is verder dat de continuïteit van opleidingstrajecten in de loop van de detentie gegarandeerd is, ook na een overplaatsing.

Van belang is ook dat adequate bibliotheekvoorzieningen (blijven) bestaan, voorzieningen die in voorkomende gevallen ook voldoende appel doen op de individuele mogelijkheden. Met activiteiten op het terrein van lichamelijke beweging wordt overvloedige energie benut en ze dragen bij aan een goede sfeer in de inrichting. Groepsgewijs beoefende sport helpt bovendien het leren rekening houden met anderen.

Goede bejegening vraagt dat activiteiten achtereenvolgens worden aangeboden, zodat wordt vermeden dat – bij gelijktijdig aanbod – de ingeslotene een oneigenlijke keus maakt.

Een systeem waarin ingeslotenen voorrechten zoals deelname aan activiteiten boven het wettelijk voorgeschreven minimum kunnen verdienen, kan hen helpen zich in de toekomst beter in de vrije maatschappij te handhaven.

De disciplinaire straf van uitsluiten van de activiteit luchten mag niet leiden tot beperking van het wettelijk recht op luchten (06/1407/GA).

De afdeling van klagers heeft in tegenstelling tot andere afdelingen wegens personeelsgebrek een uur minder recreatie per week gehad dan in het dagprogramma is vermeld, maar wel het wettelijk minimumaantal. Het is onredelijk en onbillijk dat niet is gezocht naar een andere oplossing dan het inkorten van de recreatietijd, nu het personeelstekort tijdig bekend was (04/882/GA).

5.2. Het CPT over het activiteitenprogramma

Naar het oordeel van het CPT dient iedere ingeslotene een substantieel deel van de dag buiten de cel te verblijven. In sommige rapporten concretiseert het CPT dit door een na te streven duur van 8 uur of meer te noemen²⁴. De tijd buiten de cel dient te worden besteed aan betekenisvolle activiteiten: sport, arbeid, educatie en recreatie. Dit geldt zowel voor veroordeelden als preventief ingeslotenen²⁵. Tv-kijken en het spelen van bordspelletjes wordt door het CPT niet als adequate vervanging voor een zinvol activiteitenprogramma gezien²⁶.

Bij het beoordelen van het activiteitenprogramma kijkt het CPT onder andere naar variatie van activiteiten. Het CPT hecht er bovendien aan dat ingeslotenen enige vrijheid hebben om de tijd buiten hun cel naar eigen inzicht in te vullen²⁷. Hoe langer de detentie duurt, des te gevarieerder het aanbod van activiteiten dient te zijn²⁸. Over de arbeid heeft het CPT gesteld dat gestreefd moet worden naar meer variatie dan slechts het aanbieden van schoonmaakwerk of het verspreiden van voedsel over de inrichtingsafdelingen²⁹. Het CPT onderstreept dat arbeid in penitentiaire inrichtingen in de eerste plaats gericht dient te zijn op resocialisatie en rehabilitatie van de ingeslotene en niet louter uit economische en financiële overwegingen aangeboden wordt³⁰.

Het CPT pleit voor een zgn. 'individualised custody plan.' Hierbij wordt werk en educatie toegesneden op de persoon van de ingeslotene. Het omgaan met het leven in detentie en de uiteindelijke terugkeer in de samenleving dient hierbij centraal te staan³¹. Het CPT onderstreept bovendien dat met name als ingeslotenen alleen in een cel verblijven, het ontbreken van een dergelijk programma het onwenselijke gevolg heeft dat het intermenselijke contact van ingeslotenen tot een minimum wordt beperkt³².

Hoewel de beroepscommissie begrijpt dat gemeenschappelijke maaltijden roostertechnische problemen opleveren, kan deze problematiek niet aan het realiseren van gemeenschappelijke maaltijden in de weg staan (04/2659/GA).

²⁴ CPT/Inf (2003) 36, Ireland, par. 50, CPT/Inf (2002) 18, Denmark, par. 48, CPT/Inf (2005) 1, United Kingdom, par. 81.

²⁵ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 47.

²⁶ CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 55.

²⁷ CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 69, CPT/Inf (2005) 10, United Kingdom, par. 26.

²⁸ CPT/Inf (2005) 10, United Kingdom, par. 26.

²⁹ CPT/Inf (2005) 10, United Kingdom, par. 26.

³⁰ CPT/Inf (2006) 11, Poland, par. 65.

³¹ CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 69, CPT/Inf (2005) 6, United Kingdom, par. 26.

³² CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 55.

6. Terugkeer in de samenleving, verlof, vrijheden; nazorg

6.1. Inleiding

De voorbereiding op de terugkeer van de ingeslotene in de maatschappij vormt een belangrijke opdracht voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Deze opdracht is vastgelegd in de drie beginselenwetten (artikel 2). Deze voorbereiding vindt plaats door een aanbod van activiteiten binnen de penitentiaire inrichting (zie hoofdstuk 5) en door detentiefasering in combinatie met een stelsel van verloven. Gedurende de detentie behoudt de ingeslotene waar mogelijk zijn contacten met relaties, met familie en anderen buiten de inrichting. Vanuit de inrichting worden de maatschappelijke opvang en nazorg tijdig geregeld.

6.2. Differentiatie en detentiefasering

Differentiatie heeft betrekking op het onderscheiden van regimes en voorzieningen voor verschillende groepen ingeslotenen. De hoofdlijnen van differentiatie (gevangenis / huis van bewaring, man / vrouw, beperkte / volledige gemeenschap, mate van beveiliging, opvang / behandeling) zijn in de wet vastgelegd en worden per inrichting bepaald in de bestemmingsaanwijzing. Detentiefasering is het op een zinvolle manier organiseren van de detentie per individuele ingeslotene. Bij detentiefasering gaat het erom de ingeslotene, zodra dit uit een veiligheidsoogpunt verantwoord is, te plaatsen in een regime met minder strikte beveiliging en meer ontplooiingsmogelijkheden. Het telkens weer vinden van de precare balans tussen de in het geding zijnde belangen en gevoelens is een permanente opdracht van het gevangeniswezen en vormt een onderdeel van een goede bejegening. Het bestaan van goede systemen van differentiatie en fasering is vanzelfsprekend voorwaarde voor een doeltreffende detentie. Goede bejegening is in dit opzicht het adequaat gebruik maken van deze systemen. Goed bejegenen betekent:

1. Het systeem (gevangeniswezen, jeugdinrichtingen, tbs-sector) is voldoende gedifferentieerd voor het gescheiden onderbrengen en bejegenen van ingeslotenen die bijzondere zorg / bescherming behoeven (in het bijzonder jeugdigen en personen met een psychische stoornis).
2. Differentiatie in het regime schept de mogelijkheid voor de ingeslotene om door zijn gedrag invloed uit te oefenen op zijn detentieomstandigheden en het beveiligingsniveau.
3. Het gevangeniswezen scheidt bij voorkeur
 - a kwetsbare ingeslotenen van de algemene populatie;
 - b (levens)lang gestraften van kortgestraften;
 - c 'detentiefaseerders' van 'zelfmelders'De ingeslotene wordt geplaatst in de regio van herkomst.
4. De verslaafde ingeslotene wordt, indien hij daarvoor kiest, in een drugsvrije omgeving geplaatst.
5. De inrichting heeft een visie betreffende de doelstellingen op korte en langere termijn met betrekking tot gedragsbeïnvloeding.
6. De ingeslotene behoudt eenmaal verworven rechten en faciliteiten door de gehele detentie heen, tenzij zijn eigen gedrag aanleiding geeft om deze in te trekken.
7. Detentiefasering wordt niet gehinderd door gebrek aan contact tussen de personeel, bijvoorbeeld mentoren, en de ingeslotenen.

Ten overvloede valt erop te wijzen dat zeer lang gestraften het in een meerpersoonscel geplaatst worden met aanzienlijk korter gestraften om begrijpelijke redenen als zeer belastend kunnen ervaren. Dit klemmt temeer als dat herhaaldelijk gebeurt. Met name het herhaald samen plaatsen zonder instemming van de ingeslotene dient niet dan met de grootste terughoudendheid te worden toegepast (06/525/GA).

Een verzoek om herselectie moet door het BSD in behandeling worden genomen en aan de selectiefunctaris worden voorgelegd (05/1288/GA).

6.3. Verlof

De voorbereiding op terugkeer van de ingeslotene in de maatschappij is een opdracht voor de overheid. Zij zal daarbij een zeker risico moet nemen. Dit risico wordt aanvaardbaarder naarmate de datum van de invrijheidstelling nadert. Ook al heeft iemand een lange straf gekregen voor een ernstig delict, het gegeven dat hij binnen enkele maanden in vrijheid wordt gesteld, noopt tot een resocialisatietraject in het kader waarvan hij onder het gezag van justitie bij wijze van proef naar buiten gaat. De mogelijkheden om te reageren op wangedrag zijn voor Justitie in deze situatie maximaal: niet alleen reageren op nieuw (strafbaar) gedrag, maar ook intrekken van verdere verlopen en eventueel de voorwaardelijke invrijheidstelling. Waarborgen ter voorkoming van een slachtofferconfrontatie kunnen worden ingebouwd door een bijzondere voorwaarde, zoals gebieds- en contactverbod, in de beslissing op te nemen. Bij incidenteel verlof, bijv. wegens familieomstandigheden, kan het inzetten van begeleiding een evenredige methode zijn om de verschillende belangen te verenigen. Gekozen dient te worden voor een passende methode en niet voor afwijzing van verlof als werkbare oplossingen voorhanden zijn. Juist algemeen en incidenteel verlof en strafonderbreking vereisen dat de noden en omstandigheden van de individuele ingeslotene voldoende worden meegewogen. Het op safe spelen door ieder tot het einde van de straf binnen te houden is dus in strijd met de wettelijke opdracht tot resocialisatie. Een redelijke afweging van de algemene en individuele belangen is vereist. Deze tegenstelling is niet zo groot als vaak wordt aangenomen. Ook de maatschappij heeft er uiteindelijk baat bij dat een ingeslotene goed voorbereid terugkeert. Het is zelfs onverantwoord om een ingeslotene die een straf van enige omvang heeft uitgezeten onvoorbereid in vrijheid te stellen. Het is dus essentieel voor een humane en doeltreffende tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf om een systeem te hanteren van opbouw van vrijheden. Ook als de publieke opinie lijkt te willen dat veroordeelden voor ernstige(re) delicten vrijheden worden onthouden, eist goede bejegening dat de overheid zich daartegen gemotiveerd verzet. Het onthouden van vrijheden beperkt weliswaar het politieke risico voor de autoriteiten, dat zij geconfronteerd kunnen worden met incidenten tijdens verlopen. Maar het is een kortzichtige benadering die geen recht doet aan het fundamentele belang van een goede voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij van de delinquent. Hoe slechter deze hierop is voorbereid, des te groter is de kans op recidive.

6.3.1. Vormen van verlof

In de huidige praktijk zijn regimesgebonden verlof en individueel (algemeen dan wel incidenteel) verlof de belangrijkste instrumenten van het vrijhedenbeleid.

Het regimesgebonden karakter betekent dat de plaatsing van een ingeslotene in een inrichting met wekelijks dan wel maandelijks verlof meebrengt dat deze hiervoor geschikt wordt geacht en in aanmerking komt. Een redelijke afweging van de in het geding zijnde belangen is het kernelement van individuele verlofverlening. In de praktijk leveren de individuele verlofvormen de meeste discussie en beklag- en beroepszaken op. In de *Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting* (24 december 1998, Stcrt. 1998, 247, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 12 mei 2006, Stcrt. 2006, 103) is ten aanzien van het algemeen verlof

gekozen voor een 'ja, tenzij...'-stelsel.

De ingeslotene heeft in het laatste jaar van zijn detentie in beginsel recht op zes algemene verloven, tenzij een of meer contra-indicaties zich daartegen verzetten. De bewijslast bij weigering van verlof berust dus bij Justitie. Zij dient concrete feiten en omstandigheden aan te voeren die een weigeringsbeslissing kunnen dragen. De verwachting dat een ingeslotene op verlof maatschappelijke onrust kan veroorzaken of het feit dat de ingeslotene een ernstig delict heeft gepleegd zijn niet voldoende voor een weigering. Hieronder wordt dit met voorbeelden toegelicht. In 2010 wordt het regimegebonden verlof vervangen door persoonsgebonden verlof.

6.3.2. Procedures

Anders dan bij regimesgebonden verlof is het verlenen van *individueel* verlof maatwerk. De ingeslotene heeft recht op een individuele afweging om hem met incidenteel verlof te laten gaan of om hem algemeen verlof te weigeren. Het verschil is dat incidenteel verlof geen recht is, terwijl algemeen verlof wel zo kan worden beschouwd. Een weigering dient te zijn onderbouwd met feiten en omstandigheden. Algemene stellingen, bijvoorbeeld dat aan een bepaald soort zedendelinquenten of veroordeelden voor terrorisme geen verlof wordt verleend zijn – in het kader van de huidige regeling – niet aanvaardbaar. Er mag van worden uitgegaan dat de ernst van het delict en de daardoor veroorzaakte maatschappelijke onrust door de rechter in zijn strafmaat zijn meegewogen. De tenuitvoerleggende instantie moet dit niet nog eens dunnetjes willen overdoen.

De Minister diende te beslissen op de verlofaanvraag. Daarmee is er geen ruimte voor de in de inrichting gegroeide praktijk dat het BSD inschat of een verlofaanvraag wel of niet haalbaar is en om die reden wel of niet naar de Minister wordt doorgestuurd (00/429/GA).

Als een ingeslotene de feiten en omstandigheden, die voor een weigering worden aangevoerd, gemotiveerd betwist, moet Justitie hierop passend reageren. Dat getuigt van de erkenning van de ingeslotene als rechtsburger. In de praktijk achtervolgt een beeld een ingeslotene zeer lang. Van het etiket vluchtgevaarlijk komt iemand maar moeilijk af. Dan is van belang hoe lang geleden een ontvluchting plaatsvond en of het wel om een ontvluchting ging of om een (te laat) terugkeren van verlof. Tijdsverloop werkt hierbij in het voordeel van de ingeslotene. Ook vage informatie van de politie over bijvoorbeeld een verlofadres, moet bij betwisting van de betrouwbaarheid hiervan worden onderzocht. "Het adres staat niet gunstig bekend" is een onvoldoende onderbouwing van een beslissing verlof te weigeren wegens het niet hebben van een aanvaardbaar verlofadres. De beslissende instantie moet geen genoegen nemen met onvoldoende onderbouwde en gemotiveerde adviezen van de politie en het openbaar ministerie.

Het getuigt van een respectvolle benadering en erkenning van de ingeslotene als rechtsburger om niet onnodig op zaken vooruit te lopen. Het feit dat er nog een openstaande strafzaak is, is op zichzelf onvoldoende reden om verlof te weigeren. Als het een zware zaak zou zijn, zou de ingeslotene hiervoor in voorlopige hechtenis worden genomen en de tenuitvoerlegging van zijn lopende detentie worden geschorst. Dat wellicht een onvoorwaardelijke straf zou worden geëist en opgelegd is geen rechtvaardiging voor het onthouden van verlof. De behandeling van de nieuwe zaak dient zijn eigen loop te hebben en dat wordt doorkruist als door het niet verlenen van verlof een voorschot wordt genomen op een voor hem negatieve uitkomst.

Het is voor een ingeslotene vaak lastig om informatie over lopende zaken of over een mogelijke ongewenstverklaring als vreemdeling te krijgen. Het is daarom een evenredige verdeling van de lasten als van Justitie mag worden verwacht dat zij actuele informatie over lopende strafzaken of mogelijke ongewenstverklaring van de ingeslotene verzamelt. Van de ingeslotene mag weer worden verwacht dat hij een beroep op persoonlijke omstandigheden die aan een verlofaanvraag ten grondslag liggen, onderbouwt. Bij een aanvraag voor incidenteel verlof gaat het vaak om dringende kwesties als ziekte, overlijden, bevalling. Het belang van een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving vergt een adequate reactie op zo'n vraag.

Tempo houden is essentieel in verlofzaken, ook bij algemeen verlof. Elke twee maanden kan dit worden verleend en tijdig voor een volgende verlofaanvraag moet als regel een vorige aanvraag (ook bij weigering en bezwaar daartegen) zijn afgehandeld.

Bureaucratische problemen bij het ondersteunen van de terugkeer in de samenleving mogen geen beletsel vormen voor het verlenen van vrijheden.

Risc-analyses worden steeds meer gebruikt om het recidivegevaar in te schatten. Als het recidivegevaar hoog wordt ingeschat, kan de ingeslotene in aanmerking komen voor deelname aan het programma T(erugdringen) R(ecidive). Hier doen zich regelmatig problemen voor. Het kan, buiten schuld van de ingeslotene, te lang duren voordat de reclassering een Risc-analyse afneemt. Dit mag hem, aldus bestendige rechtspraak van de RSJ, niet worden tegengeworpen. Als de uitkomst er wel is, maar de ingeslotene voorlopig niet aan een TR-programma kan deelnemen, dan geldt hetzelfde. Dit is geen zelfstandige reden om hem intussen niet met verlof te laten gaan. Wel kan uit andere omstandigheden, gevoegd bij de uitkomst van de Risc-analyse, worden afgeleid dat een ingeslotene een verhoogd risico loopt om tijdens zijn verlof in crimineel of anderszins risicovol gedrag terug te vallen. Dit kan voldoende indicatie opleveren om geen verlof te verlenen.

6.3.3. Goede bejegening inzake het verlenen van verlof

1. De procedure voor een verlofaanvraag is duidelijk geformuleerd en kenbaar voor ingeslotenen.
2. Op een verlofaanvraag wordt tijdig gereageerd.
3. Verlof wordt op gelijke wijze aan alle ingeslotenen toegekend; er wordt rekening gehouden met de individuele belangen, noden en omstandigheden van de individuele ingeslotene. Gewekt vertrouwen wordt niet geschonden.
4. Beslissingen m.b.t. verlof zijn gebaseerd op de individuele zaak. Er wordt niet vooruitgelopen op nog te nemen – rechterlijke – beslissingen
5. Verlof en vrijheden worden toegekend door personen die niet bij de dagelijkse tenuitvoerlegging zijn betrokken.
6. Het gebruik van verlofinstrumenten is evenredig aan het doel. Verlof en vrijheden waar ingeslotenen recht op hebben worden niet gebruikt als pressiemiddel.
7. Verlof stelt ingeslotenen in staat om voor het ontslag noodzakelijke voorzieningen te treffen, zoals de inschrijving bij een woningbouwvereniging of het CWI.
8. Het verlof vormt geen reden voor uitsluiten van deelname aan trainingen en cursussen.
9. Er is altijd een medewerker beschikbaar om begeleid verlof te kunnen garanderen.

10. Op verweer van de ingeslotene wordt ingegaan met hoor en wederhoor.

Vast is komen te staan dat de directeur zijn afwijzing enkel heeft gebaseerd op het bezwaar dat de officier van justitie heeft geuit tegen het verlof. Dit bezwaar hield in, dat klager zou weigeren aan zijn wettelijke verplichting te getuigen te voldoen. Zo hij aan deze verplichting op 13 maart 2003 alsnog zou voldoen, zou hij daarna alsnog voor verlof in aanmerking kunnen komen. De officier van justitie en in diens voetspoor de directeur hebben uit voormelde omstandigheid afgeleid, dat ten aanzien van klager is gebleken van onbetrouwbaarheid in het nakomen van afspraken. Nog afgezien van het feit, dat het bezwaar van de officier van justitie op een onjuiste grondslag berustte -klager had zijn weigerachtige houding inmiddels laten varen- wekt het afhankelijk maken van een positief verlofadvis van het afleggen van een getuigenverklaring de indruk van ongeoorloofde pressie. In ieder geval biedt het vorenstaande geen grondslag voor een contra-indicatie voor het verlenen van verlof als bedoeld in de Regeling. De directeur had mitsdien niet tot afwijzing van klagers verlofaanvraag mogen besluiten (03/1171/GA).

6.4. Contacten met familie en anderen buiten de inrichting

6.4.1. Het belang van contacten voor de resocialisatie

Dit onderwerp is ondergebracht in het hoofdstuk over de maatschappelijke reïntegratie wegens het belang dat contacten met familie en andere naasten hebben voor behoud en herstel van de maatschappelijke positie en het na detentie weer oppakken van de verantwoordelijkheden die de ingeslotene in deze kring heeft. Ook een ingeslotene blijft vader, moeder, zoon of dochter. Voorzover de detentie al bedoeld is voor het dóórsnijden van contacten ('verwijderen uit de samenleving'), dan geldt dit in principe toch niet voor de plaats in familie en gezin. Dit kan bijvoorbeeld worden teruggezien in de regeling voor incidenteel verlof, waarin gebeurtenissen in de naaste familie bijzondere betekenis hebben.

Met betrekking tot het onderhouden van contact met familie en vrienden rust volgens het CPT een (actieve) verplichting dit contact te faciliteren en te stimuleren³³. Deze verplichting geldt in het bijzonder voor jeugdige ingeslotenen, aangezien die vaak te kampen hebben met gedragsproblemen en een gebrek aan sociale vaardigheden. Contact met familieleden en vrienden buiten de inrichting kan hierbij een stimulerende factor zijn³⁴. In een rapport aan Oostenrijk deed het CPT ten aanzien van een jeugdgevangenis de aanbeveling om gratis telefoonkaarten te verstrekken, telefooncellen te plaatsen op de luchtplaatsen en om de limiet op het aantal toegestane telefoongesprekken op te heffen³⁵.

Het CPT gaat er inzake het onderhouden van contact met de buitenwereld van uit dat er in sommige gevallen van de gevangenisautoriteiten iets extra's verlangd mag worden boven het naleven van wettelijke regels. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de aanbeveling om de nodige flexibiliteit te betrachten bij het regelen van bezoek ingeval familieleden van ingeslotenen ver van de inrichting wonen of anderszins slecht in staat zijn de inrichting regelmatig te bezoeken. Gedacht kan worden aan het samenvoegen van de duur van een paar bezoeken tot één langer bezoek, het bieden van meer mogelijkheden om telefonisch contact te hebben en het opheffen van een limiet op het aantal brieven dat vanuit de inrichting verstuurd mag worden³⁶.

³³ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 51.

³⁴ CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 100.

³⁵ CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 100.

³⁶ CPT/Inf (96) 1, Netherlands (Antilles), par. 110, CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 104, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 72.

6.4.2. Voorbeelden van goede bejegening inzake contacten

1. Bezoekmogelijkheden en -tijden zijn afgestemd op de bezoekers.
Bezoektijden vallen niet vroeg in de ochtend.
Voor kinderen zijn er passend gefaciliteerde en langere bezoektijden, bij voorkeur in het weekend en rekening houdend met schooltijden.
2. Contacten van ingesloten minderjarigen met hun ouders / opvoeders / voogd zijn voldoende gegarandeerd en gestructureerd. Een voorbeeld (in de jeugdinrichtingen) is het bezoeken van de leefgroep en het uitnodigen van ouders voor de Kerstviering.
3. De inrichting heeft beleid op contacten tussen inrichtingen, ouders en gezinsvoogden. Ouders worden betrokken bij de inhoud van het verblijfsplan.
4. Er is voldoende privacy bij telefoongesprekken van de ingeslotene naar buiten.
5. De ingeslotene kan collect-call bellen.

Door louter te stellen dat op de regeling van moeder en kind-dagen geen structurele uitzondering kan worden gemaakt, is de beslissing van de directeur een voldoende gemotiveerd. De weigering is te algemeen geformuleerd en niet is gebleken dat de belangen van klaagster daarbij zijn gewogen. In geval van weigering moet gelet op de bijzondere situatie van de zoon van klaagster tot uitdrukking komen welke zwaarwegende belangen zich verzetten tegen inwilliging van het verzoek van klaagster. In dit geval is er immers op het eerste gezicht veel voor te zeggen om een uitzondering toe te staan (02/2088/GA).

Het in een bepaalde week niet kunnen ontvangen van bezoek van ouders door jeugdige ingeslotene wegens gebrekkige communicatie richting klager over de bezoekmogelijkheden van zijn ouders is de inrichting aan te rekenen (04/732/JA).

De zorgplicht van directeur om ouders bij binnenkomst van een jeugdige schriftelijk en voor zover mogelijk in een begrijpelijke taal opmerkzaam te maken op het bezoekrecht houdt ook in dat de inrichting goede en begrijpelijke voorlichting geeft over het maken van bezoeksafspraken (04/2936/JA).

6.5. Terugkeer in de samenleving: maatschappelijke opvang en nazorg

6.5.1. Opvang en nazorg

We onderscheiden nazorg in de betekenis van 'voortgezette zorg' van de eerder besproken activiteiten voor terugkeer in de samenleving. De term 'voortgezette zorg' is misschien zelfs beter dan nazorg, omdat het starten van de zorg tijdens detentie erg belangrijk is, zowel voor een doeltreffende detentie als voor het überhaupt op gang brengen van behandeling en zorg. Veel ingeslotenen zijn te karakteriseren als 'zorgmijders', worden in de vrije maatschappij door hulpverleners niet bereikt. Detentie kan hiervoor een kans bieden. Het behoeft geen betoog dat zorg en behandeling tijdens detentie weinig perspectief heeft als deze niet wordt gevolgd door een naadloos aansluitende zorg daarna.

Meer nog dan bij lichamelijke problemen geldt voor psychische problemen dat deze waarschijnlijk niet verdwenen zijn bij het einde van de detentie. Onderdeel van goede bejegening is dat goede nazorg geregeld is, tijdig voor het ontslag uit de inrichting, zodat de continuïteit gewaarborgd is. De hulpverlener dient zich hiervoor verantwoordelijk te voelen. Dit houdt ook in dat hij de ingeslotene motiveert en zo veel als mogelijk is nagaat of de nazorghulp inderdaad tot stand komt.

Nazorg zal vaak door of via de reclassering worden geboden, in andere gevallen door ggz of verslavingszorg. De reclassering (inclusief verslavingsreclassering) heeft taken ten opzichte van ingeslotenen die de

penitentiaire inrichting niet heeft. Reclasseringswerkers die toezichttaken hebben, zullen er rekening mee moeten houden dat het uitvoeren daarvan kan botsen met dat wat de (ex-) ingeslotene van de werker verwacht. Het werken in een gedwongen kader is een methodiek, die specifieke scholing eist. Goede bejegening vraagt om het goed uitleggen van de positie van de reclassering, en actief nagaan dat de ingeslotene zich hiervan bewust is.

Allen die in een nazorgfunctie met ex-ingeslotenen te maken hebben, zullen voortdurend moeten streven de motivatie van de betrokkene voor het blijven volgen van de behandeling op peil te houden.

6.5.2. Goede bejegening m.b.t. terugkeer in de samenleving

1. Resocialisatie begint bij aanvang van de vrijheidsbenemende straf of maatregel.
2. Maatschappelijke dienstverlening en nazorg zijn op verzoek voor alle ingeslotenen beschikbaar, dus niet alleen voor geselecteerde groepen.
3. Maatschappelijke dienstverlening en nazorg zijn het werk van professionals. Deze taken worden niet verschoven naar andere disciplines; de formatie van de hulpverleners sluit aan op de zorgvraag van ingeslotenen.
4. Materiële hulpverlening wordt vroegtijdig in gang gezet.
5. Bij het verlaten van de inrichting is een aanvraag voor een uitkering en/of toeleiding naar arbeid ten minste in gang gezet.
6. De ingeslotene beschikt over voldoende financiële middelen om het inschrijfgeld en andere bijkomende kosten van maatschappelijke instanties te betalen.
7. De ingeslotene beschikt bij het verlaten van de inrichting over
 - middelen om tenminste kort na de detentie in het normale levensonderhoud te voorzien;
 - huisvesting of een verblijfsplaats;
 - een identiteitsbewijs en andere noodzakelijke documenten.
8. Motivatie voor deelname aan resocialisatieactiviteiten wordt aangekweekt en gestimuleerd.
9. Ingeslotenen met een psychische stoornis of verslaving worden actief toegeleid naar zorginstellingen.

Klager krijgt geen hulp van maatschappelijk werk ondanks diverse verzoeken daartoe. Het recht op sociale verzorging is een zorgplicht van de directeur waarover ingeslotenen zich kunnen beklagen (06/1696/GA).

6.6. Motiveren tot resocialisatie, 'dwang en drang' in de vrijheidsstraf

Goede bejegening vraagt om het tot resocialisatie motiveren van de ingeslotene.

Een principiële vraag is, waar 'stimuleren' staat tussen vrijblijvend en verplicht aanbieden van een activiteit. De tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf legitimeert niet tot het toepassen van 'dwang en drang' om tot gedragsverandering te komen (zie: beginsel van legitieme tenuitvoerlegging). Dit heeft betekenis voor de consequenties die verbonden mogen worden aan het al dan niet deelnemen van ingeslotenen aan activiteiten. Heel goed voorstelbaar is dat deelname aan resocialisatieactiviteiten gepaard gaat met vrijheden, bijvoorbeeld in de vorm van activiteiten (zoals arbeid) buiten de inrichting. Stopt de ingeslotene met het programma, dan vervallen ook de bijbehorende faciliteiten of vrijheden. Maar mag een ingeslotene die niet deelneemt aan resocialisatieactiviteiten, bij wijze van 'malusregeling' verlof of detentiefasering worden onthouden? De Raad meent van niet. Deze vrijheden, gericht op terugkeer in de samenleving, zijn immers evengoed van waarde voor ingeslotenen bij wie gedragsinterventies helemaal niet aan de orde zijn.

De praktische vraag is, wat het meeste bijdraagt aan motivatie: de inhoud van het aanbod en/of de (belonende/straffende) consequenties die worden verbonden aan het al dan niet gebruik maken van dat aanbod. Motivatie is een complex begrip. Veel justitiabelen ervaren een *motivational conflict*: zij voelen tegelijkertijd impulsen om te stoppen met criminaliteit en om ermee door te gaan. Hoe het uitoefenen van 'dwang en drang' tot deelname aan activiteiten in een detentiesituatie hierop van invloed is, laat daarom zich niet zo eenvoudig vaststellen. Het gezag dat de tenuitvoerleggende autoriteit over de ingeslotene uitoefent, nodigt wellicht al te gemakkelijk uit tot het onder 'drang' doen deelnemen aan een programma.

7. Informatie en medezeggenschap

7.1. Informatie

De interne rechtspositie van de ingeslotene valt of staat met de informatie die de inrichting beschikbaar stelt over zijn rechten en plichten.

Voorbeelden van goede bejegening zijn:

- De inrichting informeert de ingeslotene over zijn rechtspositie, zowel bij binnenkomst in de inrichting als tijdens het verblijf op een afdeling. Dit gebeurt zowel mondeling (bij binnenkomst) als door middel van schriftelijk materiaal op de afdelingen.
- De informatie is
 - volledig (huisregels conform landelijk model);
 - actueel;
 - toegankelijk (naast volledige tekst ook samenvatting van de belangrijkste punten);
 - begrijpelijk (taalgebruik; vertalingen).
- Naast voor de hele inrichting geldende huisregels zijn er indien nodig groeps- en gedragsregels.
- De ingeslotene heeft toegang tot de volledige penitentiare en andere op de ingeslotenen van toepassing zijnde wet- en regelgeving.
- De ingeslotene heeft snel en onbelemmerd inzage in hem betreffende documenten en bestanden:
 - penitentiair dossier;
 - verblijfs- en behandelplan;
 - rekening-courant.
- De ingeslotene kan directie, staf en personeel benaderen d.m.v. een spreekbriefje.
De spreekbriefjes zijn duidelijk en volledig.

De zorgplicht van de directeur om de ouders bij de binnenkomst van de jeugdige schriftelijk en voor zover mogelijk in een begrijpelijke taal opmerzaam te maken op het bezoekrecht houdt ook in dat vanwege de inrichting goede en begrijpelijke voorlichting wordt gegeven over het maken van bezoeksafspraken (04/2936/IA).

In de Bjj is geen informatieplicht neergelegd voor het weigeren van de machtiging voor verlof door de Minister; in verband met belang voor de rechtspositie van de jeugdige kan met het oog op de ontvankelijkheid van het beroep niet worden volstaan met de algemene informatieplicht ex artikel 60 Bjj (01/2262/JV).

Een schriftelijke mededeling inzake telefoontoezicht is niet wettelijk verplicht, maar wel wenselijk ingeval het toezicht betekent dat integraal wordt meegeluisterd (03/756/TA).

In het Pendossier dient de integrale tekst van (onder meer) verslagen en meldingen worden opgenomen. Niet kan worden volstaan met het enkele vermelden daarvan in de inhoudsopgave. Aan het recht van klager op inzage in een volledig dossier is tekort gedaan en dat is de directeur toe te rekenen (05/1150/GA).

Aan de verplichting om de ingeslotene inzage in zijn inrichtingsdossier in een begrijpelijke taal te verstrekken is voldaan door specifieke stukken te laten vertalen en overige stukken te doen inzien en te laten uitleggen door een personeelslid (02/1356/GA).

Artikel 5 van de Pbw kent geen dwingend voorgeschreven termijn gelegen tussen de bekendmaking van (interne) regelgeving en de inwerkingtreding daarvan. Wenselijk is dat de ingeslotenen kennis kunnen nemen van en zich kunnen voorbereiden op die (nieuwe) regelgeving. De duur van die voorbereidingstijd is afhankelijk van de aard en ingrijpendheid van een wijziging in de regels (03/1047/GA).

Aan een interne overplaatsing stelt de wet geen formele eisen. Het is wel aangewezen dat betrokkene gemotiveerd wordt kenbaar gemaakt wat de grond voor de overplaatsing is en deze beslissing ook op schrift ontvangt (02/1740/GA).

7.2. Medezeggenschap

De beginselenwetten schrijven voor dat de inrichtingsdirecteur het bestaan en functioneren van een gedetineerdencommissie, jongeren- of patiëntenraad bevordert.

Voorbeelden van goede bejegening zijn:

1. De ingeslotenen oefenen d.m.v. een representatief samengestelde gedetineerdencommissie, jongeren- of patiëntenraad invloed uit op hun leefsituatie.
2. De commissie overlegt regelmatig met de directie.
3. De directie zorgt voor ondersteuning ten behoeve van de voorbereiding van het overleg met de directie.
4. Afspraken met / toezeggingen van de directie worden vastgelegd, opdat in geschilpunten door de c.v.t. kan worden bemiddeld
5. De directie informeert de commissie over de acties n.a.v. het overleg.
6. De leden van de commissie kunnen ook buiten de vergaderingen om onderling overleggen.
7. De directie is verantwoordelijk voor het bestaan en functioneren van de commissie; de directie maakt de functie en het belang van de commissie aan de ingeslotenen duidelijk en treedt indien nodig wervend op.

(Over het niet aanbieden van een Arabische televisiezender op de kabel) Dat de directeur zich voor het samenstellen van het zenderaanbod in de inrichting heeft laten leiden door de uitkomst van het overleg met de gedetineerdencommissie is als zorgvuldig aan te merken (05/523/GA).

Op 11 februari 2005 is het dagprogramma twee uur eerder beëindigd in verband met de crematie van een personeelslid van de inrichting. De directeur heeft zich ingespannen om op zorgvuldige wijze en in overleg met de gedeco tot compensatie van de verloren gegane uren te komen (05/742/GA).

(Over een ordemaatregel van plaatsing in afzondering voor twee dagen ten behoeve van afdelingsinspectie) Door de spoedeisende aard van de inspectie is horen achterwege gebleven. De maatregel heeft niet langer geduurd dan noodzakelijk was. In overleg met de gedeco is compensatie bepaald (06/1737/GA).

Door een wijziging dagprogramma is het weekeindbezoek komen te vervallen. Nu de wijziging (mede) in overleg met gedeco tot stand is gekomen en ook overigens niet strijdig is met wettelijke voorschriften, ziet het beklag op een algemene voor alle ingeslotenen in de inrichting geldende regel (01/1594/GA).

8. Beklagrecht en toezicht

8.1. 'Onzichtbaarheid' van de tenuitvoerlegging vraagt om organiseren van bemoeienis van buitenaf

De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen vindt in belangrijke mate plaats buiten het directe zicht vanuit de vrije samenleving. Daarbij in aanmerking genomen de afhankelijke positie van de gestrafte ten opzichte van de overheid, is het duidelijk dat een zorgvuldige tenuitvoerlegging in het algemeen en de belangen van de gestrafte in het bijzonder, gediend zijn met vormen van georganiseerde bemoeienis van buiten. De belangrijkste manieren waarop deze vorm krijgt zijn het beklagrecht en het extern toezicht.

8.2. Beklagrecht

De ingeslotene kan zich wenden tot een onafhankelijke klachtinstantie, die bevoegd is de rechtmatigheid van de directiebeslissing te beoordelen. In geval deze onrechtmatig wordt bevonden, maakt de klager aanspraak op compensatie of een tegemoetkoming. De inrichting informeert de ingeslotenen over de klachtmogelijkheid.

De juridische normering, met ook de toets achteraf in beklag en beroep, is voor het regelen en het toepassen van bevoegdheden van groot belang. Goede bejegening eist dat gevolg wordt gegeven aan de uitspraken van de beklag-, beroeps-, en andere rechters. Het is belangrijk dat niet alleen de inrichtingsdirectie maar ook de medewerkers kennis hebben van de wettelijke regels en de jurisprudentie daarover.

Voordat een beklagschrift door de beklagcommissie wordt behandeld, onderneemt de maandcommissaris uit de commissie van toezicht in veel gevallen een poging tot bemiddeling. Voor het effectief optreden van de maandcommissaris, de beklagcommissie en de c.v.t. als geheel is het belangrijk dat deze in woord en daad de tussenpositie tussen ingeslotene en inrichting uitstraalt. De ingeslotene krijgt wellicht gemakkelijk de indruk dat de leden van de c.v.t. en de directie elkaar begrijpen en op één lijn zitten. Schijnbaar betekenisloze dingen als de doorlopende aanwezigheid van de directeur tijdens beklagzittingen, taalgebruik of een blik van verstandhouding kunnen de beklagcommissie in de ogen van de ingeslotene diskwalificeren als onpartijdig rechter.

De omstandigheid dat de beklagcommissie de klacht ter bemiddeling aan de maandcommissaris heeft voorgelegd, staat een behandeling van het beklag door de beklagcommissie niet in de weg (04/998/JA).

De beklagcommissie heeft het klaagschrift ter bemiddeling aan maandcommissaris voorgelegd, maar vooralsnog heeft verzoeker belang bij beslissing op het schorsingsverzoek (03/1307/STA).

Klachten over het handelen van de penitentiair geneeskundige of de medische dienst worden alleen door de beklagcommissie behandeld als (tevens) sprake is van een directiebeslissing. Voorzover de bejegening als een onderdeel van medisch handelen kan worden beschouwd staat bemiddeling open door de medisch adviseur van de DJI met de mogelijkheid van beroep bij de Raad volgens de medische klachtenprocedure van hoofdstuk 7 Penitentiaire maatregel op grond van art. 42 lid 5 Pbw.

Vanuit pedagogisch oogpunt kan aan het uitreiken van een beklagformulier een gesprek met een medewerker worden verbonden ten behoeve van een mogelijk snellere en meer adequate oplossing van een zaak waarover de jeugdige beklag wil doen. Dit neemt echter niet weg dat jeugdige die beklag wil doen zo spoedig mogelijk een beklagformulier dient te worden uitgereikt (05/2902/JA).

Een bij herhaling gedaan, klemmend verzoek om een gesprek met de directeur moet in beginsel worden gehonoreerd. Het argument dat er sprake moet zijn van wederzijds belang bij een gesprek gaat niet op (05/688/GA).

Het binnen een redelijke termijn afdoen van beklag- en beroepszaken is nadrukkelijk een kwaliteitsaspect van de procedure en van goede bejegening. Artikel 67 lid 1 Pbw kent de beklagcommissie een termijn toe van vier weken, in bijzondere omstandigheden met nog eens vier weken te verlengen. In de praktijk blijkt het nogal eens een struikelblok dat de directie laat komt met een schriftelijke toelichting (hiervoor schrijft de Pbw voor dat deze “zo spoedig mogelijk” wordt ingediend). Voor de beroepsprocedure stelt de wet evenmin een harde termijn (art. 71 lid 1 Pbw: “De beroepscommissie doet zo spoedig mogelijk uitspraak”). De streeftermijn van de RSJ in zaken die op zitting worden behandeld, bedraagt zes weken. De Raad informeert belanghebbenden hierover als volgt op zijn website (en waarschuwt er direct voor dat het ook langer kan duren):

Hoe lang duurt de behandeling van een beroepschrift?

Meestal een aantal maanden. Dat komt doordat de leden van de Raad en het secretariaat niet op één plek zitten en de leden bovendien vaak ook nog een ‘gewone’ baan hebben. Wij geven prioriteit aan de beroepen tegen beslissingen, waarvan de uitvoering nog voortduurt. Komt uw beroep op zitting, dan volgt meestal binnen 6 weken daarna de uitspraak

Voorbeelden van goede bejegening zijn:

1. De ingeslotene heeft onbelemmerd contact met de maandcommissaris, overdag en ‘s avonds.
2. De ingeslotenen zijn op de hoogte van de spreekuren van de maandcommissaris.
3. De maandcommissaris beschikt over voldoende tijd en gelegenheid om de ingeslotenen te spreken die daar om verzocht hebben.
4. De maandcommissaris bezoekt daarnaast de afdelingen en is aanspreekbaar voor ingeslotenen die (nog) niet om een gesprek hebben verzocht.
5. De maandcommissaris heeft daarnaast contact met de medewerkers.
6. De commissie van toezicht neemt voldoende afstand ten aanzien van de directie en laat dat tegenover de ingeslotene uit opstelling en gedrag blijken.
7. De taak en functie van de c.v.t. en de maandcommissaris zijn bij de ingeslotenen voldoende duidelijk.
8. De inrichting neemt de klacht serieus en ziet deze als aanleiding om het eigen handelen onder een vergrootglas te leggen.
9. De cliëntvertrouwenspersoon in de justitiële jeugdinrichting is herkenbaar als onafhankelijk van de inrichting.
10. De ingeslotene heeft rechtstreeks (dus niet via inrichtingspersoneel) toegang tot een beklagformulier.
11. De ingeslotene dient een beklagformulier in bij de beklagcommissie, zonder tussenkomst van inrichtingspersoneel.
12. De procedure bij het instellen van beklag is voor ingeslotenen, c.v.t. en afdelingshoofden toegankelijk en duidelijk.
13. Hetzelfde geldt voor de bemiddelingsprocedure.
14. De inrichting en de commissie van toezicht streven ernaar om klachten, waar mogelijk, in informele sfeer af te doen.
15. De ingeslotene ervaart geen druk om geen klacht in te dienen of deze in te trekken.

De inrichting heeft het beroepschrift wel naar raadsman maar niet naar Raad gefaxt, waardoor het beroep te laat is ontvangen; klager mag daardoor niet in rechtspositie worden geschaad en wordt in beroep ontvangen (03/693/JA)

De inrichting acht het iedere keer bieden van de mogelijkheid tot het indienen van een rechtsmiddel tegen het onder dwang toedienen van medicatie niet in het belang van verzoeker; de inrichting maakt het indienen van een rechtsmiddel illusoir door verzoeker in strijd met de wet niet te horen en hem geen schriftelijke mededeling van de beslissing uit te reiken en schaadt daarmee verzoekers rechtspositie (03/2991/STA).

De beklagrechtster heeft het standpunt ingenomen dat alvorens te kunnen worden ontvangen in het beklag klager de klachten met de directeur had dienen te bespreken. De wet stelt een dergelijke voorwaarde niet (03/2270/GA).

Beklag kan worden ingediend door tussenkomst van de directeur. De datum van ontvangst door de directeur is de datum van indienen van het beklag (06/1971/GA).

Niet verschijnen bij beklagcommissie brengt niet met zich, anders dan beklagcommissie oordeelde, dat klager niet-ontvankelijk is in beklag (05/1551/GA).

De medewerker van het b.s.d. weigert het schorsingsverzoek naar de Raad te faxen, omdat verzoeker naar de inschatting van die medewerker niet-ontvankelijk zal worden verklaard. De schorsingsvoorzitter beoordeelt de ontvankelijkheid. Voor een medewerker b.s.d. is er geen ruimte om een afweging te maken een schorsingsverzoek wel of niet door te zenden (06/3322/GA).

Het indienen van verzoekbriefjes om de maandcommissaris te spreken, brengt niet met zich dat het in verband daarmee te laat indienen van het beklag als verschoonbaar moet worden aangemerkt (05/108/GA).

8.3. Toezicht

Op het terrein van de tenuitvoerlegging van sancties bestaan twee elkaar aanvullende vormen van toezicht: ambtelijk en maatschappelijk. Zowel op Europees niveau (Europese Gevangenisregels, gewijzigd en uitgebreid in 2006, en Substantive Standards van het CPT) als landelijk (beginselenwetten) wordt het onafhankelijk, *maatschappelijk* toezicht naast het toezicht van overheidswege geplaatst en geregeld. Het ambtelijk toezicht, de Inspectie voor Sanctietoepassing, gaat uit van de overheid. Hoewel ingesteld door de minister van Justitie en functionerend als onderdeel van de ambtelijke organisatie, is deze inspectie onafhankelijk in zijn methodes en zijn oordeel. Het toezicht zoals de commissies van toezicht (c.v.t.'s) dat uitoefenen, heeft de positie van extern, onafhankelijk maatschappelijk toezicht. Het ingrijpende karakter van vrijheidsbeneming maakt dat de overheid daar een buitengewoon grote verantwoordelijkheid voor draagt, niet alleen tegenover de individuele burgers die eraan onderworpen worden maar ook tegenover de samenleving als geheel. Het maatschappelijk toezicht geeft ook ten behoeve van de samenleving en de justitiabelen inzicht in de stand van zaken in het veld.

Als voorbeeld - vergelijkbare bepalingen zijn te vinden in de Bvt en de Bjj - artikel 7 Pbw, dat de toezichthoudende taak van de c.v.t.'s definieert:

Artikel 7 Pbw

1 Bij elke inrichting dan wel afdeling wordt door Onze Minister een commissie van toezicht ingesteld.

2 De commissie van toezicht heeft tot taak:

- a. toezicht te houden op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting of afdeling;
- b. kennis te nemen van door de ingeslotenen naar voren gebrachte grieven;
- c. zorg te dragen voor de behandeling van klaagschriften ingevolge het bepaalde in hoofdstuk XI;
- d. aan Onze Minister, de Raad en de directeur advies en inlichtingen te geven omtrent het onder a gestelde.

3 De commissie van toezicht stelt zich door persoonlijk contact met de ingeslotenen regelmatig op de hoogte van onder hen levende wensen en gevoelens. Bij toerbeurt treedt één van haar leden hiertoe op als maandcommissaris.

4 Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissie, de benoeming en het ontslag van haar leden alsmede over de werkzaamheden van de maandcommissaris.

Kaders voor het toezicht op de bejegening zijn te vinden in internationale verdragen en richtlijnen en in de Nederlandse beginselenwetten. De Raad heeft de commissies van toezicht een handreiking gedaan d.m.v. een toezichtkader (zie www.rsj.nl of www.commissievantoezicht.nl). Het CPT en andere toezichthouders zoals de ISt hebben de normen vertaald naar in de praktijk te hanteren toetsingscriteria.

9. Materiële zorg, veiligheid

9.1. Zorgplicht van de inrichting

De directeur heeft een in de beginselenwetten omschreven zorgplicht jegens de ingeslotene. Het betreft fundamentele zaken: voor een veilige leefomgeving en de eerste levensbehoeften is de ingeslotene nu eenmaal aangewezen op de inrichting.

Voor de justitiële inrichtingen staat de opdracht tot een ‘ongestoorde tenuitvoerlegging’ met als doel maatschappijbeveiliging centraal. De ingeslotenen mogen niet ontsnappen. Maar ingeslotenen en personeel hebben ook *in* de inrichting een concrete behoefte aan veiligheid. Technische voorzieningen in het gebouw kunnen daaraan bijdragen, maar vooral persoonlijk optreden is essentieel voor het bereiken van veiligheid in de inrichting. Hiervoor wordt vaak de term ‘psychologische beveiliging’ gebruikt.

Het CPT plaatst naast de bescherming ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing van de zijde van de vrijheidsbenemende autoriteiten, tevens de bescherming ter voorkoming van fysiek of psychologisch geweld (pesten, discrimineren, onder druk zetten) tussen ingeslotenen onderling³⁷. Een goede relatie tussen de medewerkers en de ingeslotenen vormt in dit verband een beslissende factor³⁸.

De Raad heeft aanzien van de materiële zorg geen algemeen hoofdbeginsel geformuleerd – wel voor het specifieke aspect van de veiligheid – maar er bestaan vanzelfsprekend normen voor de kwaliteit van materiële voorzieningen. Ingeslotenen ervaren de kwaliteit hiervan – denk bijvoorbeeld aan de maaltijden – vaak als een belangrijk aspect van het detentieklimaat. Het aantal klagzaken op dit terrein getuigt hiervan. Aan toezichtrapportages en jurisprudentie zijn in aanvulling daarop uitspraken te ontleen die aangeven hoe hiermee dient te worden omgegaan en wat ‘goede praktijk’ is.

9.2. Voorbeelden van goede bejegening

1. Er is een tijdsaanduiding in de afzonderingscel.
2. De hygiëne in de inrichting is goed, zowel in verblijfsruimtes als in ruimtes voor medewerkers.
3. De ingeslotenen kunnen geregeld individueel of in groepjes (tenminste een eenvoudige) maaltijd bereiden;
4. De temperatuur in de inrichting is in orde. De klimaatbeheersing werkt goed.

De directeur heeft gezien de weersomstandigheden en de verouwelijken situatie van de inrichting gedaan wat redelijkerwijs van hem kon worden verwacht [had ter beïnvloeding van de binnentemperatuur een aantal maatregelen genomen, de jeugdigen alternatieve programma’s ter verkoeling aangeboden en voor elke kamer van de jeugdigen een ventilator gehuurd waardoor de gevoelswarmte lager werd] (02/2126/JA).

Op de directeur rust een zorgplicht voor wat betreft temperatuur in verblijfsruimte en deze kan hierop worden aangesproken (06/719/GA).

³⁷ Deze opvatting betreffende deze zorgplicht van de vrijheidsbenemende overheid wordt door het Europees hof in jurisprudentie inzake artikel 3 op eenzelfde wijze onderkend. Zie in dit kader onder meer EHRM 3 juni 2003, *Pantea tegen Roemenië*, klachtnummer 33343/96.

³⁸ CPT/Inf (2002) 30, *Netherlands*, par. 36.

Er is geen aanleiding om te twijfelen aan het intern onderzoeksresultaat over het wel werken van de thermostaatknop in klagers verblijfsruimte; de regelgeving houdt niet in dat het hoofd van de inrichting dient zorg te dragen voor een verwarmingsinstallatie waarmee elke patiënt elke door hem gewenste temperatuur zelf kan instellen; het gebruik van een verwarmingsinstallatie waarop meerdere verblijfsruimten zijn aangesloten brengt nu eenmaal mee dat de temperatuur door de een te warm en door de ander te koud wordt bevonden. Waar klager klaagt over de temperatuur in zijn verblijfsruimte, beveelt de beroepscommissie aan na te gaan of er in het specifieke geval van klager toch nog enige oplossing mogelijk is (05/2231/TA).

Nu de nieuwe afdeling te vroeg in gebruik is genomen kan het niet werken van de verwarming aan de directeur worden toegerekend (03/778/GA).

Afwijzen van het verzoek tot invoer van een ventilator is onredelijk en onbillijk. De argumenten van de directeur zijn onvoldoende dragend, terwijl daarnaast sprake was van uitzonderlijk hoge binnen- en buitentemperatuur (03/1886/GA).

De richtlijnen met betrekking tot Joodse ingeslotenen bieden een ingeslotene de mogelijkheid tot aankoop van koosjere producten. Binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid dient voldaan te worden aan verzoeken tot aankoop van koosjere producten. Er kan, zoals in het onderhavige geval, niet volstaan worden met weigering met een beroep op een algeheel verbod (03/571/GA).

10. Jeugd: opvoeding, onderwijs, verblijf in groep

10.1. Inleiding

Een jongere is een mens in ontwikkeling. Dat is ook de belangrijkste reden waarom Nederland en veel andere landen een apart jeugdstrafrecht kennen, met opvoeding als bijzondere doelstelling. Met in de justitiële jeugdinrichtingen verblijvende jongeren moet op een bijzondere, (ortho)pedagogische manier worden omgegaan, omdat zij kwetsbaar zijn en om de tijd die zij hier doorbrengen zo goed mogelijk te gebruiken. Jongeren die in de justitiële jeugdinrichting terecht komen zijn (meestal extra) kwetsbaar, omdat zij hun ouders/andere opvoeders missen en niet naar school kunnen gaan. Veel van hen komen uit een onvolledig gezin en kregen al vanaf hun vroegste kinderjaren met de nodige problemen te maken. Plaatsing in een jeugdinrichting mag er dan ook niet toe leiden dat daar nog eens een trauma bij komt.

10.2. Goede bejegening van jeugdigen

Vanuit hun kwetsbare positie hebben jongeren recht op een pedagogische aanpak, waarbij het perspectief op de nabije toekomst voortdurend in het oog wordt gehouden. Waar het minderjarigen betreft, zal ook goed rekening moeten worden gehouden met de positie van ouders en andere gezinsleden en zal steeds bezien moeten worden in hoeverre die ouders of eventuele andere opvoeders bij de opvang, begeleiding en behandeling betrokken kunnen of moeten worden (art. 67 Havana Rules), ook al zijn zij – gedurende het verblijf van hun kind in de justitiële jeugdinrichting – van de dagelijkse zorg voor hun kind ontlast. Ook kan van groot belang zijn, dat het kind in de inrichting een *goede* identificatiefiguur vindt. Dat kan iemand van de groepsleiding zijn, maar mogelijk ook iemand anders van de medewerkers van de inrichting of iemand van buiten (een gastmoeder bijvoorbeeld).

Voor wat betreft de bejegening van de jongeren in de justitiële jeugdinrichting gelden, naast de wettelijk geformuleerde rechten, in elk geval de volgende beginselen:

1. Jongeren verdienen bescherming. Bij alle maatregelen die jongeren aangaan is het belang van het kind de eerste overweging (art. 3 IVRK). Dat geldt ook binnen de justitiële jeugdinrichting.
2. Iedere jongere die van zijn of haar vrijheid is beroofd, kan onverwijld beschikken over juridische en andere passende bijstand en heeft het recht om de wettigheid van zijn vrijheidsbeneming te betwisten ten overstaan van een rechter of een andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit, en op een onverwijld beslissing ten aanzien van dat beroep (art. 37 sub d IVRK).
Dit vereist onder meer de aanwezigheid van informatie in verschillende talen over de justitiële jeugdinrichting en de klachtenregeling.
3. Jongeren hebben recht op onderwijs, ook als zij korte tijd in de inrichting verblijven of als de onderwijskrachten vakantie hebben. Het verblijf wordt gebruikt om na te gaan hoe de jongere er qua (genoten) onderwijs voor staat en wat hij aan onderwijs/scholing/beroepsvorming nodig heeft om een betere plaats in de samenleving te krijgen.
4. Goed onderwijs vraagt om up-to-date bijgehouden lesmateriaal.
5. Jongeren hebben recht op veiligheid en een geweldloze bejegening. Dat geldt ook in het contact met groepsgenoten, zodat er voldoende toezicht moet zijn.

6. Jongeren hebben recht op een op hun specifieke leeftijd (die niet altijd overeenstemt met de kalenderleeftijd) toegesneden bejegening. Dat betekent bijvoorbeeld ook: samenstellen van groepen met niet te ver uiteenlopende leeftijden, geen twaalfjarige (als enige) in een groep met overwegend veel oudere jongeren.
7. Persoonlijk contact (zowel verbaal als lijfelijk) tussen minder- en meerderjarige ingesloten en wordt voorkomen. Dat geldt zowel voor het verblijf in de politiecel, het vervoer tussen inrichtingen onderling en naar en van de Rechtbank als in de inrichting.
8. Jongeren hebben recht op contact met de buitenwereld (ouders, broers en zussen, vriend of vriendin). Dat geldt zowel voor persoonlijk als telefonisch contact. Dat contact kan ook worden gebruikt in de begeleiding van de jongere en ter voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.
9. Jongeren en hun ouders hebben recht op informatie over het verblijf in de inrichting. Het is belangrijk dat de inrichting een goed contact onderhoudt met het thuisfront van de jeugdige. Dat geldt uiteraard ook andersom: bij belangrijke gebeurtenissen in de familie of in de inrichting, wordt over en weer zo spoedig mogelijk informatie uitgewisseld, waarvan de jongere op de hoogte moet worden gesteld.
10. De activiteiten binnen de justitiële jeugdinrichting zijn steeds gericht op reïntegratie in de maatschappij (artikel 40 lid 1 IVRK).
11. Nazorg aan jeugdigen die de justitiële jeugdinrichting verlaten hebben wordt altijd aangeboden, c.q. opgelegd d.m.v. voorwaarden.
12. Het gebruik van isolatiecellen wordt vermeden en is, indien onvermijdelijk, slechts voor een zeer korte tijdsduur toegestaan (art. 37 sub a IVRK).
13. Jeugdigen met psychische problemen worden opgenomen in een onafhankelijke en gespecialiseerde instelling (art. 53 Havana Rules).
14. Voor het werken vanuit een pedagogisch kader heeft de groepsleiding en behandelstaf in een justitiële jeugdinrichting een daartoe geschikte opleiding en scholing gevolgd.

Het CPT vat zijn eisen aan het detentieregime voor jeugdigen, en in het bijzonder het toegesneden zijn op de bijzonder behoefte van het individu, als volgt samen:

Detention centres should offer multidisciplinary regimes tailored to meeting the individual needs of juveniles within a secure educative and socio-therapeutic environment which employs special efforts to reduce the risk of long-term social maladjustment through the intervention of a range of professionals such as teachers, trainers and psychologists³⁹.

Een humane invulling van de vrijheidsbenaming van jeugdigen vraagt volgens het CPT om ‘normality in a place of detention.’ Het CPT wijst er in dit verband op dat het inrichtingspersoneel uit vrouwen en mannen dient te bestaan. Het normaliseren van de detentie kan verder blijken uit fysieke, materiële aspecten (kleuren, meubilair, decoratie) die een typische gevangenisfeer tegengaan. Het CPT heeft het openlijk dragen van een wapenstok – in het bijzonder bij jeugdigen – als intimiderend gekwalificeerd, wat een positieve relatie tussen de medewerkers en de ingesloten ernstig zal bemoeilijken.

10.3. Voorbeelden van goede bejegening

- De inrichting hanteert een consistente opvoedingsmethode; het werken hiermee is volledig geïnternaliseerd onder de medewerkers en wordt door middel van bijscholing actueel gehouden. Ingeval

³⁹ 9th General Report, CPT/Inf (99) 12, par. 28.

- de inrichting met verschillende theorieën en methodieken werkt, wordt de eenheid voldoende bewaakt;
- De inrichting verwezenlijkt het recht van de jeugdige op behandeling van zijn psycho-sociale/psychische problemen.
 - Verblijfsplannen worden op een goede manier vastgesteld en uitgevoerd en er wordt hierover goed met de jongeren gecommuniceerd.
 - De inrichting brengt de jongere regelmatig en duidelijk op de hoogte van zijn behandeldoelen en werkdoelen op korte termijn.
 - Er heerst een prettige en open sfeer in de inrichting. Medewerkers uit alle geledingen tonen zich betrokken, gemotiveerd en positief, ondanks de landelijke bezuinigingen. Er is wederzijds vertrouwen tussen de directie en de overige medewerkers.
 - Het onderwijsaanbod is van voldoende niveau. De inrichting vermijdt lesuitval. De accommodatie heeft voldoende capaciteit.
 - De schoolboeken zijn recent.
 - Het onderwijs biedt voldoende stagemogelijkheden aan.
 - Het onderwijs is onderwerp in de verblijfs- en behandelplannen.
 - Jongeren kunnen deelnemen aan het onderwijs, ook wanneer zij wegens personeelstekort gedwongen op de kamer moeten verblijven.
 - Jongeren die gezamenlijk een delict hebben gepleegd verblijven niet op één groep. Dat geldt ook voor daders en slachtoffers.
 - De regels van *time-out* en kamerarrest zijn helder.

11. Terbeschikkingstelling

De dubbele opdracht van maatschappijbeveiliging en behandeling stelt eigen eisen aan goede bejegening in de tbs-sector. Hieronder wordt op ingegaan op een paar aspecten, waarin de tbs verschilt van het gevangeniswezen.

11.1. Onbepaalde duur (proportioneel t.o.v. gevaar voor recidive)

De beslissing tot het al dan niet voortduren van de tbs ligt buiten het domein van de tenuitvoerlegging. Het gevaarscriterium staat voorop bij de vraag of de tbs beëindigd kan worden en het behandelresultaat is hiervoor van doorslaggevend belang. Het grootste verschil in dit opzicht tussen de tbs en de vrijheidsstraf is de invloed die het gedrag, en nog meer het na de behandeling te verwachten gedrag, van de ingeslotene heeft op de duur van de insluiting. Het zijn juist de behandeling en bejegening in de kliniek, die de voor die beëindiging noodzakelijke gedragsverandering moeten helpen bewerkstelligen. Dit legt de overheid de verplichting op steeds te blijven streven naar de beste vormen van behandeling en voorwaarden te scheppen voor de toepassing daarvan. De groep van tbs-gestelden die nog niet of niet (langer) behandelbaar worden geacht moet zo klein mogelijk te zijn. In dit verband is speciale aandacht nodig voor de longstaypatiënten. Zij blijven, als hun situatie niet verandert, levenslang in de tbs. Hun leefomstandigheden dienen aan deze situatie te worden aangepast, wat inhoudt dat allerlei aspecten van bejegening, net als voor (levens)langgestraften in het gevangeniswezen voor hen extra van belang zijn.

Voor de tenuitvoerlegging van tbs formuleren we de volgende beginselen van goede bejegening:

1. de patiënt krijgt die behandelingsmogelijkheden en -omstandigheden geboden die de duur van de insluiting kunnen bekorten en hem te motiveren daarvan gebruik te maken;
2. longstaypatiënten wordt een leefomgeving geboden met een op het individu toegesneden combinatie van vrijheid en stimulatie;
3. in de bejegening van longstaypatiënten wordt, op een strikt geïndividualiseerde manier, voortdurend bezien of behandeling alsnog een kans van slagen kan hebben.

11.2. Veiligheid in de inrichting

Specifiek voor de tbs is de situatie dat het psychisch gestoorde, gevaarlijke personen betreft. Dit legt de kliniek de verplichting op, bijzondere maatregelen te treffen om voor alle patiënten een veilige leefomgeving te waarborgen.

11.3. Verpleging en behandeling

Over de dwangverpleging als *vorm van vrijheidsbeneming* weiden wij niet uit, aangezien deze in haar consequenties voor de tenuitvoerlegging niet afwijkt van de situatie bij de vrijheidsstraf. Op dit punt zijn vier begrippen te onderscheiden: verpleging, behandeling, medische verzorging en (medische) handeling.

Een opdracht die kenmerkend is voor de tbs en die ligt op het grensvlak van verpleging en behandeling is het doen van en behandelaanbod en het – door middel van het scheppen van een sociotherapeutisch milieu – stimuleren dat de patiënt aan de behandeling deelneemt.

Voor de medische verzorging in de tbs is het betreffende hoofdstuk van deze uitgave onverkort van toepassing.

Dwangbehandeling, behandeling tegen de wil van de betrokkene, is in beginsel uitgesloten. Dit geldt net zo goed voor behandeltherapieën, ongeacht of deze deel uitmaken van het behandelingsplan⁴⁰. Uitgesloten als gedwongen handelingen zijn zgn. irreversibele ingrepen, zoals castratie en lobotomie.

Het Rvt geeft procedurele waarborgen voor de toepassing van medische handelingen, die de tbs-er in bepaalde gevallen moet 'gedogen'. Wij noemen deze hier speciaal omdat gedwongen medische handelingen in de tbs eerder aan de orde kunnen zijn dan in de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. De Rvt stelt dat de noodzaak voor de gedwongen handeling wordt bepaald door de arts en dat de toepassing plaatsvindt door de arts of de verpleegkundige.

Centrale begrippen rond de toepassing van dwanghandelingen zijn proportionaliteit, subsidiariteit en het beginsel van 'minimale beperkingen'. Zo wordt het toedienen van medicatie in het algemeen als minder ingrijpend beschouwd dan afzondering of separatie.

Goede bejegening kenmerkt zich op dit punt als volgt:

1. de kliniek neemt aantoonbaar de minst ingrijpende maatregel;
2. de patiënt wordt waar mogelijk vooraf maar in ieder geval achteraf toegelicht waarom de maatregel onvermijdelijk was en welke alternatieven zijn overwogen en afgefallen. De behandelaar overtuigt zich ervan dat de patiënt deze uitleg heeft verstaan en begrepen.

11.4. Geleidelijke en gecontroleerde terugkeer in de samenleving

Het verlenen van (proef)verlof is een essentieel onderdeel van de tbs-behandeling, omdat het effect van de behandeling zonder het verlenen van vrijheden onmogelijk kan worden getoetst. De Raad gaat zover te stellen, dat waar een verlofmogelijkheid geheel is uitgesloten, zoals ten aanzien van illegale vreemdelingen, niet van behandeling kan worden gesproken.

Het ministerie geeft (de machtiging tot) (proef)verlof af, maar de kliniek is verantwoordelijk voor het voorbereiden en de uitvoeren ervan. De kliniek neemt daartoe het verlof op in het behandelingsplan en beoordeelt het feitelijk aanwezige gevaarsrisico en de met het oog daarop noodzakelijke maatregelen (beveiliging, begeleiding, voorwaarden). De klinieken staan onder maatschappelijke en politieke druk om zo weinig mogelijk risico te nemen. Als de kliniek echter ieder risico wil uitsluiten, zal verlof te laat of helemaal niet worden verleend. Een dergelijk beleid valt eenzijdig in het nadeel van de patiënt uit. Daarom vormt het tonen van enige durf in dit opzicht een aspect van goede bejegening.

- De inrichting verleent vrijheden voorzover, maar ook zodra de patiënt hiervan verantwoord gebruik kan maken.
- De inrichting gebruikt vrijheden niet als verkapt dwangmiddel. Dat is het geval als de patiënt alleen voor het verkrijgen van vrijheden meewerkt aan / zich onderwerpt aan aspecten van de behandeling, waar hij overigens niet achter staat. Daartoe kent de kliniek in het bijzonder gewicht toe aan het advies van de reclassering of andere deskundigen die buiten de directe behandeling staan.
- De kliniek ziet alleen af van het verlenen van vrijheden als het gevaarsrisico bij de betreffende patiënt zich daartegen verzet, m.a.w. incidenten bij verlof van andere patiënten is hiervoor in beginsel niet relevant.

⁴⁰ Hofstee, o.c. blz. 185.

Bijlagen

Doel van deze uitgave en context voor het begrip goede bejegening

Bijlage 1, Doel van deze uitgave

‘Goede bejegening’ is een inhoudelijk kwaliteitsconcept voor de organisatie en uitvoering van vrijheidsbeneming. Dit concept is voor de Raad leidend en het is daarom in adviezen en beroepsuitspraken herkenbaar. Toch is het nog nauwelijks nader geëxpliciteerd. Wat moet er in de Nederlandse penitentiaire setting onder een goede bejegening worden verstaan? Wat maakt er inhoudelijk wel of juist geen deel uit van goede bejegening en op welke grondslagen is goede bejegening gebaseerd? Wat zijn ‘beginselen van goede bejegening’ naar vorm en inhoud? Hoe kan de Raad aan goede bejegening gestalte geven, in zijn eigen werk, maar ook in dat van andere personen en instanties waar de Raad door advies en rechtspraak bij betrokken is? Het ontbreekt nog aan een samenhangend concept van goede bejegening. Daar wil de Raad met deze uitgave van beginselen invulling aan geven.

Het idee dat de inrichting van de detentie aan kwaliteitseisen moet voldoen waarin de humaniteit in de bejegening van de ingeslotene tot z'n recht komt, is niet nieuw. Kwalitatieve eisen van wat hier goede bejegening wordt genoemd, is al ruimschoots uitgewerkt in wetten, verdragen, teksten en beslissingen, ook in teksten van de Raad zelf. De meerwaarde van deze uitgave is dat goede bejegening meer systematisch wordt benaderd waardoor een catalogus ontstaat van de verschillende elementen.

§1. Beoogde werking van de beginselen

Dit stuk is bedoeld om zowel een handvat te zijn in het werk van de Raad als om het penitentiaire veld een referentiekader aan te reiken voor de invulling van goede bejegening.

Beginselen van goede bejegening kunnen aanleiding vormen voor verdere operationalisering van aspecten van detentie die wettelijk zijn geregeld. Maar ook de niet in geschreven regels vervatte aspecten kunnen door de eisen van goede bejegening toch in een normatief kader worden benaderd. Het ‘overall’-karakter van goede bejegening kan er ook toe leiden dat er beginselen uit kunnen worden ontwikkeld voor aspecten van detentie die nog niet expliciet voorwerp zijn van regelgeving en beleid.

§2. Betekenis voor de overheid en het penitentiaire veld

De opgave te zorgen voor goede bejegening rust in de eerste plaats op de penitentiaire overheid. De beginselen van goede bejegening kunnen voor ministerie, parlement, wetgever en politiek bruikbaar zijn bij het opstellen van regels voor detentie, beleidsvorming en het organiseren van detentie in de praktijk. Deze nota benadrukt meer dan eens de vitale verantwoordelijkheid van medewerkers in de inrichtingen omdat goed bejegenen vooral afhangt van de wijze waarop zij de ingeslotene als rechtssubject en ook letterlijk zien staan. De beginselen bieden hen aanknopingspunten voor de wijze waarop zij deze verantwoordelijkheid, in de visie van de Raad, kunnen invullen.

Voor de penitentiaire overheidsorganen en functionarissen die met het werk van de Raad in aanraking komen, maakt deze uitgave de advisering en rechtspraak van de Raad inzichtelijker en voorspelbaarder.

Internationale verplichtingen dwingen ook Nederland zorg te hebben voor de kwaliteit van detentie. Naast andere verdragen waarnaar wordt verwezen, wijzen we in het bijzonder op de normen afkomstig van het CPT, het orgaan dat optreedt op grond van het Europees Verdrag tegen foltering en onmenselijke behandeling en vernedering waar Nederland partij bij is. Voor zover bronnen van internationaal toezicht in deze beginselen zijn verwerkt, kunnen deze de Nederlandse overheid helpen aan zijn internationale verplichtingen te voldoen. Hierop wordt nader ingegaan in de bijlage ‘Goede bejegening in internationaal perspectief’.

Het domein van de Raad is de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en daar hebben deze beginselen in de eerste plaats betrekking op. Maar ook voor kwaliteitsontwikkeling bij andere vormen van vrijheidsbeneming, zoals de in verzekeringstelling op het politiebureau, kunnen ze inspiratie bieden.

§3. Betekenis voor het toezicht op de tenuitvoerlegging

Voor de bewaking van de kwaliteit van detentie is in Nederland altijd waarde gehecht aan de inbreng van over de schouder meekijkende ‘pottenkijkers’ van buiten. Het optreden van dergelijke pottenkijkers is eigenlijk niet alleen als een voorwaarde voor, maar ook als een aspect van goede bejegening op te vatten. Het is daarom onmisbaar dat er een Inspectie voor de Sanctietoepassing actief is.

De commissies van toezicht (c.v.t.’s) bij de justitiële inrichtingen belichamen het maatschappelijk toezicht op de vrijheidsbeneming. Zij onderscheiden zich van de Inspectie door hun focus op de afzonderlijke inrichting en door de samenstelling uit vertegenwoordigers uit de lokale samenleving. Naast hun toezichthoudende taak geven de c.v.t.’s inhoud aan de rechtsbescherming van ingeslotenen door het bemiddelen in, en afdoen van beklagzaken. Tenslotte hebben de commissies ook een adviserende taak ten opzichte van de inrichtingsdirecteur. Gelet op de overeenkomst tussen de advies- en rechtspraaktaken van deze commissies en die van de Raad kunnen de beginselen voor de c.v.t.’s eenzelfde betekenis hebben als voor de Raad.

Het aanbieden van dit rapport aan de c.v.t.’s en het doorspreken van de inhoud ervan vormt een onderdeel van de stimulerende taak die de Raad ten opzichte van de c.v.t.’s ontleent aan de zgn. ‘motie Weekers’⁴¹.

In deze motie verzoekt de Tweede Kamer de regering “al het nodige in het werk te stellen om de Raad een stimulerende rol te laten spelen ten opzichte van de lokale commissies van toezicht teneinde de raad in de uitoefening van zijn advies taak in staat te stellen een landelijke vergelijking te maken en landelijke tendensen te signaleren op het gebied van de bejegening van justitiabelen en jeugdigen”. Aan de hand van deze beginselen kan de Raad dit vergelijken en signaleren van tendensen beter en consistentier uitvoeren.

§4. Doorwerking van goede bejegening in het werk van de Raad

De Raad zal de beginselen gebruiken in zijn advisering en beroepsrechtspraak. De Raad zal waar dat kan in zijn adviezen en beroepsuitspraken concreet aangeven welke aspecten van goede bejegening uit dit rapport in het geding zijn. De invulling van goede bejegening wordt daarmee niet alleen zichtbaarder, maar ook verhelderd en toegespitst.

Daarmee kan de consistentie en onderbouwing van advisering en rechtspraak worden versterkt. Een voorbeeld om dit te verduidelijken:

Advies over de strafbevoegdheid in penitentiaire inrichtingen (16 juli 2007)

In dit advies komt de passage voor: “Deze praktijk van de uitoefening van strafbevoegdheden door anderen dan door de wet bedoeld duurt nu al jaren. De rechtspositie van ingeslotenen wordt hiermee fundamenteel aangetast en de Raad acht dit onaanvaardbaar”. Deze passage zou in een situatie waarin een uitgewerkt kader voor goede bejegening bestaat, als volgt kunnen luiden: “De Raad constateert dat de strafbevoegdheid wordt uitgeoefend door andere functionarissen dan door hen aan wie de Pbw deze bevoegdheid voorbehoudt. Daarmee wordt gehandeld in strijd met de wet en dus per definitie in strijd met het beginsel van *wettige tenuitvoerlegging*, zoals dat door de Raad als onderdeel van goede bejegening is ontwikkeld. Uit het beginsel van wettelijke tenuitvoerlegging vloeit voort dat wettelijke waarborgen niet omzeild moeten worden door

⁴¹ Kamerstukken II 2005-2006, 30 161, nr. 10.

formeel naar de letter van de wet te handelen, maar materieel in strijd met de bedoeling van de wet. Van handelen in strijd met dit beginsel is sprake als functionarissen in de inrichting formeel als plaatsvervangend directeur worden benoemd, slechts met het oog op het materieel kunnen toepassen van de strafbevoegdheid. Vanwege strijdigheid met dit beginsel wijst de Raad ook een dergelijk handelen af.”

Aan het beginsel van wettige tenuitvoerlegging zijn overigens andere uitgangspunten verbonden, die verband houden met de sterking van de betreffende wetbepaling. In dit geval is dat het uitgangspunt dat de functionaris met sanctiebevoegdheid op voldoende afstand van de werkvloer staat.

Beroepsbeslissing over het mogen hebben van medicijnen in de afzonderingscel
Klager mocht tijdens zijn verblijf in de afzonderingscel zijn hartmedicatie (een zogenaamde nitrospray) niet bij zich houden. Klager had de hartmedicatie met toestemming van de arts in eigen beheer op zijn eigen cel. Toen hij in de afzonderingscel werd geplaatst was dit, met een beroep op de dienstinstructie straf- en afzonderingscel, niet meer toegestaan. Het personeel heeft de medicijnen in beheer. Klager heeft in de afzonderingscel een aanval gehad. Na het bezoek van de arts heeft hij alsnog zijn hartmedicatie in de afzonderingscel gekregen. De beroepscommissie is van oordeel dat klagers verzoek om in de afzonderingscel over zijn hartmedicatie te mogen beschikken, niet met een beroep op het standaardveiligheidsbeleid had mogen worden geweigerd. Ook had in redelijkheid niet het standaardbezoek van de medische dienst aan de afzonderingsafdeling kunnen worden afgewacht (07/929/GA).

De beroepscommissie had kunnen overwegen dat de directeur in strijd handelt met het beginsel van *individualisering*, door in onvoldoende mate rekening te houden met de individuele belangen, noden en omstandigheden van betrokkene.

Beroepsbeslissingen inzake inperking van het beklagrecht

Inrichtingen beperken, bewust of onbewust, geregeld het recht van de ingeslotene om van het beklagrecht gebruik te maken. In uitspraken over dit soort situaties zou de beklag- of beroepsrechter kunnen refereren aan het beginsel *erkenning van de ingeslotene als 'rechtsburger'*, dat immers inhoudt dat de ingeslotene daadwerkelijk gelegenheid krijgt om tegen een jegens hem genomen beslissing in beklag te gaan. Drie zaken waarin de Raad zich hierover uitsprak waren:

- een medewerker van het b.s.d. weigert een schorsingsverzoek naar de Raad te faxen, omdat verzoeker naar de inschatting van die medewerker niet-ontvankelijk zal worden verklaard. Maar het is de schorsingsvoorzitter die de ontvankelijkheid beoordeelt. Voor een b.s.d.-medewerker is er geen ruimte om een afweging te maken een schorsingsverzoek wel of niet door te sturen;
- de inrichting acht het iedere keer bieden van de mogelijkheid om in beklag te gaan tegen het onder dwang toedienen van medicatie niet in het belang van verzoeker. De inrichting maakt het indienen van een rechtsmiddel illusoir door verzoeker in strijd met de wet niet te horen en hem geen schriftelijke mededeling van de beslissing uit te reiken en schaadt daarmee verzoekers rechtspositie;
- uit pedagogisch oogpunt kan aan het uitreiken van een beklagformulier een gesprek met een medewerker worden verbonden ten behoeve van een mogelijk snellere en meer adequate oplossing van een zaak waarover de jeugdige beklag wil doen. Dit neemt echter niet weg dat aan een jeugdige die beklag wil doen zo spoedig mogelijk een beklagformulier dient te worden uitgereikt.

Goede bejegening als algemeen beoordelingskader

De beginselen van goede bejegening geven een breed kader voor beoordeling van de kwaliteit van de Nederlandse detentiesituatie in doorsnee. Goed denkbaar is dat de beginselen worden gebruikt om – bijvoorbeeld eens in de vijf jaar – een totaalbeeld van de kwaliteit van de Nederlandse detentiesituatie op te stellen als advies van de Raad. In dat kader, maar ook los daarvan, kan de Raad thematische adviesbezoeken gericht invullen.

Bijlage 2, Goede bejegening als inhoudelijk kwaliteitsconcept

Humaniteit en menswaardigheid vormen de grondnorm van goede bejegening. De aanspraak van de ingeslotene hierop vloeit simpelweg voort uit het ‘menszijn’. Hieronder wordt verkend wat de reikwijdte van het concept goede bejegening is en hoe er invulling aan kan worden gegeven.

§1. Goed bejegenen: een actieve zorgplicht

De zorgplicht is onlosmakelijk met iedere vorm van vrijheidsbeneming verbonden. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving van de ingeslotene ligt bij de vrijheidsbenemende overheid. Zonder die verantwoordelijkheid is – afgezien van de rechtmatigheid – de vrijheidsbeneming eenvoudigweg niet legitiem. *Goede* bejegening is meer dan het bieden van de eerste levensbehoeften en impliceert een actieve houding van de overheid jegens ingeslotenen.

Dit betekent overigens niet dat de ingeslotene de detentie slechts willoos en passief kan ondergaan. Waar maar enigszins mogelijk moet de ingeslotene gestimuleerd en in staat gesteld worden om eigen verantwoordelijkheid te tonen en kansen op verbetering van zijn omstandigheden, in en na de detentie te benutten. Ook dat hoort tot de zorgplicht van de overheid.

§2. Goede bejegening op verschillende niveaus

De opdracht tot goed bejegenen is in de eerste plaats gericht tot de *dagelijkse detentiepraktijk* en het inrichtingspersoneel dat hier invulling aan geeft. Daarbij gaat het om de bejegening bij het hanteren van de regels, het verschaffen van voorzieningen en individuele faciliteiten, maar ook om het simpele, intermenselijke contact tussen medewerker en ingeslotene. De bejegening is in dit opzicht datgene wat de ingeslotene misschien wel het diepst raakt, nu zijn identiteit als individu, zijn persoonlijke achtergrond en omstandigheden en zijn zelfrespect op een kwetsbare wijze in het geding kunnen zijn. De ingeslotene bevindt zich immers in een voor de vrije burger moeilijk voorstelbare situatie van extreme afhankelijkheid van andere personen. Des te gevoeliger is de ingeslotene voor een stijl van bejegenen die rekening houdt met de menselijke waardigheid op de vitale terreinen. Dat zijn de primaire levensbehoeften, de sociale contacten, de lichamelijke en psychische integriteit, de seksualiteit, het op zichzelf zijn (privacy), het bezit van persoonlijke voorwerpen. Aan deze behoefte moet het standaardregime tegemoet komen. Daarnaast moet er altijd ruimte zijn voor het inspelen op niet-alledaagse situaties. Er doen zich nogal eens onvoorziene situaties voor, waarin snel en adequaat moet worden gehandeld ten aanzien van de belangen van de ingeslotene, die gevoelig kunnen liggen. Er kan bijvoorbeeld iets mis gegaan zijn bij de organisatie van het bezoek, zodat snel geïmproviseerd moet worden om het bezoek toch nog zo goed en zo kwaad als het gaat te laten doorgaan. Of een ingeslotene krijgt een toeval. Een dergelijke situatie moet ter plaatse goed worden beoordeeld, ook zonder dat direct de hulp van een arts of een psycholoog voorhanden is. Er moet met andere woorden nogal eens op een creatieve manier worden geïmproviseerd op een manier die toch goede bejegening inhoudt.

De verantwoordelijkheid voor *de organisatie van de detentie* en de eisen die deze aan de medewerkers stelt, ligt echter in de eerste plaats op het centrale niveau. Dat wil zeggen, het niveau waarop in algemene zin over de inrichting van detentie wordt besloten. Er dient op dat niveau aandacht te zijn voor alles wat de inrichting van een adequate detentieomgeving vereist. Te denken valt aan voorzieningen en faciliteiten die een belangrijk deel van het dagelijkse leven van ingeslotenen bepalen, maar ook aan voldoende goed opgeleid personeel en voor het geheel van wettelijke regelingen. Maar met name moet men zich op het centrale niveau ook verantwoordelijk voelen voor de dagelijkse detentiesituatie. Dat brengt mee dat bij het inrichten van het regime op dat niveau noden en belangen van de praktijk door moeten kunnen klinken en het functioneren

van de medewerkers op de werkvloer aandacht moet hebben. Het moet het realiseren van een klimaat van goede bejegening in de dagelijkse praktijk mogelijk worden gemaakt.

Van bovenstaande niveaus te onderscheiden is er nog *het (tussen)niveau van de inrichting of locatie ofwel de directie*. De kwaliteit van detentie wordt immers sterk bepaald door de manier waarop de directie de 'van boven' komende eisen omzet en afstemt met de 'van beneden' komende wensen, verlangens en mogelijkheden. Deze 'middenverantwoordelijkheid' is daarmee bepaald niet de onbelangrijkste.

Bijlage 3, Goede bejegening in historisch perspectief

Het concept van goede bejegening komt niet uit de lucht vallen. Zo vormt het voor de Raad al vanaf het begin van diens bestaan een richtsnoer voor de invulling van zijn taken. Een schets van de belangrijkste historische ontwikkelingen in de humanisering van het gevangeniswezen is voor een beter begrip van goede bejegening wel van belang. De opdracht tot goede bejegening is immers de uitkomst van een historische ontwikkeling. Tegen deze achtergrond kunnen de meerwaarde en de inhoud van het concept beter worden begrepen.

§1. Detentie

Aandacht voor bejegening na de Tweede Wereldoorlog

Het “waken voor en het toezien op een goede, correcte en humane bejegening van ingeslotenen, psychopathen en reclassenten”, dus alle categorieën (volwassen) justitiabelen, was één van de belangrijkste opdrachten die Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing bij zijn oprichting in 1953 kreeg. Dit was immers de grote zorg van een samenleving die kort daarvoor het slachtoffer was geweest van een bezetting die had getoond hoe de mens de mens tot wolf kan zijn. Veel Nederlanders hadden als politiek gevangene van de bezetter kennis gemaakt met de binnenkant van de gevangenis. Op vele fronten waren reacties op de oorlogservaringen merkbaar, zowel nationaal als internationaal. De meest indrukwekkende exponent hiervan was (en is) natuurlijk wel de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, maar in ons eigen land was het opmerkelijk dat al in 1946 de commissie-Fick in het leven werd geroepen om een hervorming van het gevangeniswezen voor te bereiden (ook nog zonder dat daar extra financiële middelen voor beschikbaar waren). In zijn rapport van 1947 benadrukte deze commissie het grote belang van goed (opgeleid) personeel: “het gevangeniswezen staat en valt met zijn personeel”. Immers, een op papier voortreffelijk gevangeniswezen is tot mislukken gedoemd als het niet “gedragen wordt door een toegewijd en deskundig personeel”, terwijl in de ogen van de commissie een goed personeel van een slecht georganiseerd gevangeniswezen “nog heel wat zal weten te maken”.

Daarnaast vestigde het rapport de aandacht zowel op het belang van zinnige en liefst educatieve bezigheden voor de ingeslotenen als op de noodzaak dat de materiële omstandigheden in de inrichting, in het bijzonder die van de persoonlijke cel, qua outillage niet al te zeer beneden een algemeen acceptabel peil zouden zijn. En niet in de laatste plaats kreeg de voorbereiding van de ingeslotene op zijn terugkeer in de samenleving alle aandacht.

De Beginselenwet Gevangeniswezen

Dit rapport zette de toon voor de Beginselenwet Gevangeniswezen (1951-1953), die als één van de belangrijkste elementen het resocialisatiebeginsel bevatte, maar ook andere aspecten van het regime die een humane en een correcte bejegening bevorderen. In die tijd was het wettelijk vastleggen van subjectieve rechten nog niet aan de orde: de bejegening van ingeslotenen was sterk afhankelijk van specifieke instructies en van de manier waarop functionarissen gewoon waren te handelen volgens de geschreven, maar vooral ook ongeschreven regels van het huis. De directeur had in een hiërarchische organisatie als een penitentiare inrichting een belangrijke stem. Niet langer als geüniformeerd ambtenaar ondergeschikt aan het bestuur van Regenten, kreeg de directeur een autonome machtspositie toebedeeld. Daar stond tegenover dat per inrichting een commissie van toezicht, bestaande uit onafhankelijke burgers, werd aangesteld om namens de samenleving toezicht uit te oefenen op de dagelijkse gang van zaken teneinde willekeur, overdadig machtsgebruik zo veel mogelijk te voorkomen. En ter advisering van de minister van Justitie over kwesties die het gevangeniswezen als geheel aangingen werd de Centrale Raad, eveneens samengesteld uit onafhankelijke

en ook uit deskundige leden, ingesteld. Het gemeenschappelijk uitgangspunt bij hun werkzaamheden was (en is), kort gezegd, 'de goede bejegening'.

Deze benadering paste heel goed bij de toenmalige tendens tot humaniseren van het strafrecht in het algemeen. De humaniserende ontwikkelingen werden door invloedrijke strafrechtsjuristen bevorderd, vooral door de Utrechtse hoogleraar Pompe. Het ging hem en de aan zijn instituut verbonden andere deskundigen (criminologen, penologen, psychiaters, psychologen en sociologen) om de mens als geheel die in de strafrechtspleging als een volwaardig medemens diende te worden behandeld. De meer dan eens door Pompe gebruikte term 'menselijke waardigheid' duidde erop, dat zijn humane opvattingen over het strafrecht een sterk ethische kleur hadden. De eveneens humaner te noemen opvattingen van een andere toonaangevende strafrechtgeleerde, de Leidse hoogleraar strafrecht Van Bemmelen, hadden meer een pragmatische inslag (het strafrecht moet zo terughoudend mogelijk worden gepraktiseerd), terwijl die van de Groningse strafrechtgeleerde Vrij meer rationalistisch waren georiënteerd (de doelstellingen van het strafrecht moeten leiden tot een humaner-verantwoord strafrechtelijk beleid).

Al deze denkwijzen waren elementen van het naoorlogse streven naar een humaner strafrecht en steunden op hun eigen manier de resocialisatiegedachte en de in het teken daarvan staande zinvolle bejegening van ingesloten.

De commissie Van Hattum: het huis van bewaring

Het humaniseren van het gevangeniswezen kreeg in de daarop volgende decennia, waarin meer geld beschikbaar kwam dan direct na de oorlogsjaren, gaandeweg meer zijn beslag. De nota *Het Nederlandse Gevangeniswezen* van 1964 vormde daarin een eerste stap. In 1977 volgde het rapport van de (overigens uitdrukkelijk multidisciplinair samengestelde) Staatscommissie-Van Hattum⁴²: Dit rapport bevatte een gedetailleerd pleidooi voor een genuanceerde en individueel georiënteerde detentiesituatie van (overwegend onveroordeelde) ingesloten in het huis van bewaring. Een uitgangspunt hiervoor werd gezocht in het beginsel van minimale beperkingen, neergelegd in art. 26bis Beginselenwet Gevangeniswezen. Als een essentiële consequentie daarvan beschouwde de commissie dat de nadelen van de vrijheidsbeneming als zodanig, ook in de zin van psychische en sociale beschadiging, zoveel mogelijk dienden te worden beperkt: "Het realiseren van deze opdracht vooronderstelt een zodanige menswaardige behandeling van ingesloten dat ontplooiingsmogelijkheden zoveel mogelijk worden benut en dienstverlening naar eigentijdse maatstaven mogelijk blijft". Elk handelen van elke functionaris in het huis van bewaring zal hierop mede gericht moeten zijn, zij het dat de mate waarin en de wijze waarop zal verschillen per functiecategorie, aldus luidde het standpunt van de commissie. Daarnaast zou een breed scala aan dienst- en hulpverlening in iedere detentiesituatie beschikbaar moeten zijn.

De beleidsnota Taak en Toekomst

In de beleidsnota *Taak en Toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen* uit 1982 wordt opnieuw nadrukkelijk aandacht besteed aan de humanisering van het gevangeniswezen. In dat kader wordt beklemtoond dat het personeel van de inrichtingen zich er "zo mogelijk in nog sterkere mate dan voorheen" van bewust zal moeten zijn "dat de ingeslotene een medemens is die als zodanig een gelijkwaardige positie

inneemt, zelf verantwoordelijkheid behoort te dragen, zelf – binnen zekere grenzen – keuzes zal mogen en

⁴² De commissie *Doelstelling en Functie Huis van Bewaring*, ingesteld in 1973, bracht haar eindrapport uit in juni 1977.

moeten maken". Ook wordt aandacht gevraagd voor meer initiatief van het inrichtingspersoneel, dat voor het nemen van bejegeningbeslissingen minder een beroep kan doen op voorschriften en regels.

Beklagrecht; de Penitentiaire beginselenwet

Inmiddels zijn in de Penitentiaire beginselenwet van 1999 de beginselen van resocialisatie en van de 'minimale beperkingen' van toepassing verklaard op alle categorieën ingeslotenen, zowel onveroordeelden als veroordeelden. Maar daaraan is voorafgegaan dat de sinds 1977 geldende beklagregeling voor ingeslotenen een zeer grote impact heeft gehad op de gemiddelde detentiesituatie. Met deze beklagregeling is niet alleen beoogd recht te doen aan de betreffende klagende ingeslotenen. Ook is een preventieve werking bedoeld, namelijk dat de inrichtingen hun beslissingen al bij voorbaat afstemmen op de uitkomst van beklagzaken. Het beklagrecht is een toets voor de rechtmatigheid en daarmee ook voor de kwaliteit van het inrichtingsbeleid en past daarmee ook in het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van straffen op een menswaardige wijze dient te geschieden, aldus de memorie van toelichting. Hieruit zijn in ieder geval ook wijzigingen in ministeriële regelingen en circulaires, en zelfs in de penitentiaire wetgeving voortgevloeid. Zodoende is ook deze ontwikkeling nadrukkelijk de goede bejegening ten goede gekomen, ook omdat dit alles ook geleid heeft tot een groter bewustzijn onder medewerkers van de noodzaak om de ingeslotenen niet alleen in juridisch, maar ook in intermenselijk opzicht fatsoenlijk en naar algemeen geldende normen te behandelen.

§2. Kinderbescherming, jeugdbescherming

Het ontstaan van de kindbescherming⁴³

Kinder- of jeugdbescherming en het opsluiten van jongeren zijn geen typisch 20e-eeuwse verschijnselen. Het beschermen van jongeren kwam vroeger ook al voor, zij het niet in de geïnstitutionaliseerde vorm van nu. Heel vroeger stond het kind alleen onder de vaderlijke macht. In de middeleeuwen werden wezen, zwaar verwaarloosde jongeren en jongeren die zwierven en overlast bezorgden, samen met volwassenen in zogenoemde gasthuizen geplaatst. Te gast waren de jongeren overigens niet: er werd - dikwijls zware - arbeid van hen verlangd. Deze gasthuizen werden veelal gekenmerkt door ziekten, overbevolking en misbruik van jongeren. Toen men zich eenmaal bewust werd van het gevaar dat jongeren in deze huizen liepen, ontstonden vanuit de stedelijke en kerkelijke overheden en vanuit particuliere hoek initiatieven voor betere opvang van deze jongeren. Zo werd in 1561 het Burgerweeshuis in Amsterdam opgericht en werden jongeren in gezinnen ondergebracht. Helaas werd ook hier dikwijls misbruik van het kind gemaakt.

Globaal kan gesteld worden dat het kind 'object' was. Hierin kwam pas in de vorige eeuw wat verandering, dankzij een verbetering van de economie en een 'christelijk wederontwaken'. Leerplicht bestond toen nog niet en veel jongeren werden door hun ouders verwaarloosd, mede door de lange werkdagen en de daarmee gepaard gaande vermoeidheid van de ouders.

Het Kinderwetje-Van Houten (genoemd naar de initiatiefnemer) moest in 1874 een einde maken aan de slechte arbeidspositie van jongeren. Binnen en buiten het parlement werd lang vergaderd om uiteindelijk te komen tot Kinderwetten, die in 1905 in werking traden. De kindbeschermingsmaatregelen 'ontzetting', 'onthefing' en 'toevertrouwing' gaven de overheid de bevoegdheid tot ingrijpen in de ouderlijke macht⁴⁴.

⁴³ Zie Delfos en Doek, *Organen van kindbescherming, Serie Jeugdrecht en jeugdbeschermingsrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1983, p. 1 e.v., alsmede A. van Montfoort, *Het topje van de ijsberg, kindbescherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief (diss.)*, Uitgeverij SWP, Utrecht 1994. Zie ook Hanneke van Wijk, *Hoezo noodzakelijk? Rechtsgronden voor kindbeschermingsmaatregelen*, Thela Thesis, Amsterdam 1999 en Annemieke Schuytlot, *Een dynamische driehoek. Gezinsvoogd, ouder en kind een jaar lang gevolgd*, Eburon, Delft 1999.

⁴⁴ Zie over de totstandkoming van de Kinderwetten: De Vries en Van Tricht, *Geschiedenis der Wet op de ouderlijke macht en de voogdij, Deel I (1903) en Deel II (1905)*, Groningen.

In 1922 werd hier de ondertoezichtstelling⁴⁵ aan toegevoegd. Belangrijke wijzigingen in het – civiele – jeugdbeschermingsrecht⁴⁶ vonden plaats in

- 1947 (onder andere invoering van de gedwongen ontheffing)
- 1953 (inwerkingtreding Pleegkinderenwet),
- 1956 (reorganisatie van de Voogdijraden tot Raden voor de Kinderbescherming en invoering van de adoptie),
- 1989 (inwerkingtreding van de Wet op de jeugdhulpverlening, Wjhw)⁴⁷,
- 1995 (herziening ondertoezichtstelling),
- 1996 (reorganisatie Raden voor de Kinderbescherming),
- 1997 (herziening voorlopige maatregelen van kindbescherming) en
- 2005 (Wet op de jeugdzorg vervangt de Wet op de Jeugdhulpverlening).

Vanaf het ontstaan van de officiële kindbescherming werd er kritiek op geleverd. In het begin ging dit vooral over onvolkomenheden in de wet, het gebrek aan geld en het handelen van de (gezins)voogdij-instellingen en de internaten. Soms was er ook kritiek op het overheidsoptreden. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstond vooral kritiek van binnenuit. Zo werd vanuit de residentiële instellingen kritiek geleverd op het eigen (gebrekkige) functioneren. Aan de noodzakelijke versterking van de (rechts)positie van de in de internaten en tuchtscholen verblijvende jongeren werd een krachtige bijdrage geleverd door de BM, de Belangenvereniging Minderjarigen. Deze wist via – soms harde – acties afspraken te maken, wat onder meer leidde tot een interne klachtenregeling voor de jeugdige bewoners van de Rijksinrichtingen.

Residentiële opvang: groei en afbouw

Langzaam ontstond de gedachte dat het voor jongeren niet goed was als zij mishandeld en/of verwaarloosd werden. Kerkelijke charitatieve instellingen richtten opvoedingsgestichten op, die voornamelijk een heropvoedende taak hadden ‘ter beteugeling van de baldadigheid, losbandigheid en criminaliteit’. In de praktijk richtten zij zich echter meer op het verwaarloosde kind dan op de jeugdige delinquent. De in de 19e eeuw opgerichte particuliere inrichtingen waren voor het merendeel gebaseerd op een (godsdienstige) levensbeschouwing; de justitiële jeugdinrichtingen⁴⁸ dateren van de eerste helft van de twintigste eeuw. Er trad een sterke groei op, in belangrijke mate mogelijk gemaakt door subsidiëring op grond van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming⁴⁹. Aan het einde van de jaren vijftig kende ons land circa 280 inrichtingen met een totaal aantal opgenomen jongeren van circa 42.000. Aan het eind van de jaren zestig en in de loop van de jaren zeventig kwam hierin – als gevolg van een kritischer houding ten opzichte van de (effecten van) kindbescherming – een kentering. Door een meer restrictieve toepassing van de kindbeschermingsmaatregelen verminderde het aantal jongeren dat met de kindbescherming te maken had drastisch. Alternatieve vormen van opvang, zoals kamertraining, begeleide kamerbewoning, cursushuizen en gezinshuizen hebben de plaats van het ‘weeshuis’ inmiddels bijna helemaal overgenomen.

45 Wet van 5 juli 1921, Stb. 1021, 834; In werking getreden op 1 november 1922, Stb. 1992, 544.

46 Zie J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling*, Zwolle 1972, p. 66 e.v.

47 Het voert te ver om hier al te diep op in te gaan. Voor de geïnteresseerde lezer doen wij een greep uit de volgende literatuur: J.E. Doek en H.M.A. Drewes, *Jeugdrecht en jeugdbescherming in Nederland*, Deventer 1988; G. Delfos en J.E. Doek, *Maatregelen van kindbescherming*, Zwolle 1984; H.E.G.M. Hermans, *De Raad voor de Kinderbescherming*, Nijmegen 1984.

48 Zie over de particuliere jeugdinrichtingen bij Delfos en Doek, 1983, p. 146-168. Voor een actuele beschrijving van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen zie men: Ton Liefwaard, ‘Toegang tot de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen’, in: *SWP*, 2005. *De inrichtingen vallen onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (en deze weer onder het Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties) van het ministerie van Justitie (www.dji.nl)*.

49 Deze Beginselenwet is door de invoering van de Wet op de Jeugdhulpverlening met ingang van 1 juli 1989 ingetrokken

Justitiële jeugdzorg: groeiende vraag en capaciteitsdruk

In tegenstelling tot de particuliere opvang is de *justitiële* jeugdzorg, vooral de jeugdreclassering en de justitiële jeugdinrichtingen, de afgelopen tien jaar aanzienlijk gegroeid. Deze ontwikkeling is onder meer toe te schrijven aan een toename van ernstige misdrijven door jongeren en daarmee gepaard gaande zwaardere straffen. Ook de complexiteit van de problematiek onder de jeugd neemt toe.

De laatste jaren is de grote druk op de justitiële jeugdinrichtingen bestreden door uitbreiding en nieuwbouw en het overhevelen van penitentiaire (volwassenen)capaciteit naar de jeugdsector. Ten opzichte van 1998 is het aantal plaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen meer dan verdubbeld.

Justitiële jeugdinrichtingen: straf- en civielrechtelijke plaatsing

Onder het bereik van de vroegere Beginselenwet voor de Kinderbescherming vielen zowel de inrichtingen voor (justitiële) kindbescherming als de door het ministerie van Justitie gesubsidieerde particuliere inrichtingen. In het regeerakkoord 1986-1990 werd – vooruitlopend op de invoering van de Wet op de Jeugdhulpverlening (Wjvh) – vastgelegd dat de particuliere inrichtingen voor kindbescherming onder de verantwoordelijkheid van de minister van (destijds) WVC zouden worden gebracht. De justitiële jeugdinrichtingen zouden onder de verantwoordelijkheid van Justitie blijven. Voor opnamen op grond van een kindbeschermingsmaatregel werd een voorrangregeling getroffen. De minister van Justitie bleef dus voor een aantal jeugdinrichtingen verantwoordelijk. Daarbij ging het destijds om acht particuliere en acht Rijksinrichtingen.

Het plaatsen in een justitiële jeugdinrichting gebeurt op grond van de volgende straf- en civielrechtelijke, vrijheidsbenemende straffen of maatregelen:

- voorlopige hechtenis;
- jeugddetentie dan wel vervangende jeugddetentie;
- maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (pij);
- maatregel van tijdelijke plaatsing (voor voogdij- en gezinsvoogdijpupillen);
- uithuisplaatsing;
- vreemdelingenbewaring;
- gijzeling (vergelijk artikel 9 en 10 Bjj).

De laatste jaren is steeds meer onvrede ontstaan over het samenplaatsen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel. Het feit dat jeugdigen die geen delict begaan hebben bij gebrek aan beter in een justitiële inrichting verblijven, wordt onterecht geoordeeld. Tegelijk veroorzaakt de aanwezigheid van de civiel geplaatsten dat strafrechtelijk veroordeelde jongeren lang op een (behandel)plaats moeten wachten. Daarom is besloten om de verantwoordelijkheid voor de civielrechtelijke plaatsingen over te dragen aan het ministerie van VWS en om samen met VWS meer én betere open en gesloten jeugdvoorzieningen te realiseren. Deze overdracht vindt vanaf 2008 gefaseerd plaats.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming hield op 21 maart 2006 een studiedag over deze problematiek onder de titel: 'Naar een scheiding van deze Siamese tweeling?'⁵⁰

De rechtspositie van minderjarige ingeslotenen

De justitiële jeugdinrichtingen hebben een specifiek karakter, omdat zij bestemd zijn voor de tenuitvoerlegging van zeer verschillende straffen en maatregelen: van preventieve hechtenis en detentie

⁵⁰ Zie www.rsj.nl.

tot de maatregel van plaatsing (ter behandeling) in een inrichting voor jeugdigen (pij). Ter vergelijking: in het volwassenencircuit is de tenuitvoerlegging van preventieve hechtenis en gevangenisstraf gescheiden en bestaat er voor de tenuitvoerlegging van de tbs een volledig eigen systeem. Deze situatie is van betekenis voor de interne rechtspositieregeling van minderjarige ingeslotenen.

Op 1 september 2001 is het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming, alsmede een gedeelte van de Wjvh, vervangen. De basis voor de justitiële jeugdinrichtingen ligt thans in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen⁵¹, die aansluit bij de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.

Met het invoeren van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen beoogde de overheid onder meer de precare rechtspositie van de jeugdige ten volle te beschermen. Bedacht moet worden dat het opsluiten van jongeren niet alleen een grote impact heeft op die jongeren zelf, maar ook op het gezinssysteem waaruit die jongeren voortkomen. Het vormt een zodanige inbreuk op hun vrijheid, dat het omgaan met hun rechten de grootste voorzichtigheid vergt. Het goed hanteren van die rechten van de jongeren in de justitiële jeugdinrichtingen en in andere vormen van gesloten opvang (gesloten jeugdzorg, Bopz) vloeit niet alleen voort uit de internationale en nationale grondrechten, maar dient vooral ook gebaseerd te zijn op een goede bejegening van die jongeren zelf. De gesloten jeugdzorg wordt hier met name ook genoemd nu een aantal (afdelingen van) justitiële jeugdinrichtingen wordt overgeheveld naar het ministerie van VWS teneinde de gesloten opvang voor civiel geplaatste jongeren buiten het justitiële kader te plaatsen. In deze gesloten jeugdzorg is niet langer de Bjj, maar de Wjz van kracht. De basis van de rechtspositie en de uitwerking daarvan op onderdelen veranderen daarmee voor de betreffende jongeren. De beginselen van goede bejegening echter hebben voor de gesloten jeugdzorg eenzelfde betekenis als voor de justitiële jeugdinrichtingen. Het personeel dient goed getraind te zijn, dient sociaal-pedagogische kwaliteiten te bezitten, maar zal ook op een zodanige manier met de opgesloten jongeren dienen om te gaan dat rekening wordt gehouden met hun specifieke psychosociale situatie en problematiek. Dat vergt niet alleen een gedegen opleiding, maar ook een dusdanige financiële beloning/salariëring dat het werk binnen de inrichting voldoende goed geschoold en gekwalificeerd kan aantrekken en behouden.

§3. Terbeschikkingstelling

Naast de vrijheidsstraf kent ons strafrecht verschillende vrijheidsbenemende maatregelen.

De belangrijkste hiervan zijn de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (isd) en de terbeschikkingstelling. Dit hoofdstuk is gewijd aan de historische ontwikkeling van de tbs⁵². De tenuitvoerlegging van de tbs is specifiek gericht op het aanbieden van behandeling en verschilt daardoor zo zeer van de vrijheidsstraf dat een verkenning naar specifieke eisen voor goede bejegening van tbs-ers op zijn plaats is. Hierbij is vooral te denken aan het optreden van het direct bij bejegening en behandeling betrokken personeel, in de tbs sociotherapeutisch medewerkers genoemd. De tbs wordt tenuitvoergelegd krachtens de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt)⁵³.

De tbs vindt haar oorsprong in de *moderne richting*, die het strafrechtelijk denken in het begin van de

51 Dit wetsvoorstel werd op 27 april 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 26 016) en uiteindelijk aanvaard op 2 november 2000, Stb. 2000, 481.

52 Specifieke eisen van goede bejegening in de huidige praktijk worden beschreven in hoofdstuk 11.

53 Wet van 25 juni 1997, Stb. 1997, 282, kamerstuk nr. 24 256.

twintigste eeuw beheerste⁵⁴. Op basis van het beginsel *geen straf zonder schuld* kwam de gedachte op aan een vorm van vrijheidsbeneming voor personen die wegens het ontbreken van toerekeningsvatbaarheid niet gestraft behoorden te worden, maar tegen wie de maatschappij wel moest worden beschermd. Deze gedachte kreeg vorm in de Psychopatenwetten van 1925/1928, met als belangrijkste kenmerken

- onbepaalde duur (proportioneel t.o.v. gevaar voor recidive);
- primair doel maatschappijbeveiliging;
- secundair doel verpleging en behandeling (*dwangverpleging* maar geen *dwangbehandeling*);
- geleidelijke en gecontroleerde terugkeer in de samenleving d.m.v. proefverlof met reclasseringstoezicht.

De tenuitvoerlegging vindt vanouds plaats in speciale inrichtingen, aanvankelijk *asyls* geheten. Als rode draad zien we door tijd heen een voortdurend gebrek aan plaatsen, dat van grote betekenis is voor de tenuitvoerlegging en de kwaliteit daarvan. Het eerste Rijksasyl te Leiden bleek de toestroom al snel niet aan te kunnen, wat aanleiding gaf tot de zogenaamde Stopwet, die tot eind jaren veertig de delicten waarvoor tbr kon worden opgelegd, beperkte tot zwaardere delicten. Niettemin bleek het nodig een aantal voormalige penitentiaire inrichtingen als psychopatenasyl aan te wijzen. De inrichtingen werden vooral bevolkt door gewelds- en zedendelinquenten, van wie velen als onverbeterlijk werden aangemerkt. Om het aantal passanten in de huizen van bewaring binnen de perken te houden was het nodig tbr-gestelden te ontslaan, ook zonder dat een behandeling was afgerond. Na intrekking van de Stopwet werd overgegaan tot een ruimere toepassing van het proefverlof. Tot aan 1961 werd het plaatsentekort in de tbs opnieuw ervaren als een crisissituatie, gekenmerkt door een chronisch tekort aan geschikt personeel, toename van de verpleegduur en noodasyls als ‘vergaarbak van irreclassabele tbr-gestelden’. Vanaf 1960 begon het aantal tbr-opleggingen te verminderen, terwijl er veel nieuw plaatsen bij kwamen. Personeelsgebrek verhinderde echter langer tijd deze capaciteit volledig te benutten. Terwijl het aantal opleggingen daalde, veranderde de aard van de tbr-populatie naar meer agressief en sterker gestoord, waardoor de verpleegduur verder opliep. In de jaren tachtig besloot de regering tot bezuinigingen, die tot capaciteitsvermindering leidden.

Vanaf de invoering van de zogenoemde Wet herziening TBR⁵⁵ in 1988 wordt de maatregel aangeduid als tbs. De huidige wettelijke regeling, de Bvt, is vooral totstandgekomen op basis van het eindrapport van de commissie-Fokkens. Deze wet introduceerde de tbs met voorwaarden. Voor de beginselen van goede bejegening is vooral de interne rechtspositie van tbs-gestelden in de Bvt van belang. Deze regeling stoelt op voorstellen van de Commissie Rechtspositie TBR-gestelden, naar haar voorzitter de Commissie-Haars genoemd. De Commissie volgde op haar beurt grotendeels de Commissie-Van Dijk, die zich eerder in het kader van de Bopz met de interne rechtspositie van psychiatrische patiënten had beziggehouden. De memorie van toelichting bij de Bvt gaat uitgebreid in op het onderscheid tussen verpleging en behandeling. In paragraaf 11.3 wordt dit aspect van de tbs nader beschouwd.

In de jaren negentig kreeg de tbs belangrijke beleidsmatige en kwalitatieve impulsen door twee interdepartementale beleidsonderzoeken en vond opnieuw capaciteitsuitbreiding plaats. Die was ook nodig, want na enkele tientallen jaren met een gestage daling van het aantal opleggingen, werd de maatregel vanaf 1994 weer in sterk toenemende mate opgelegd. Daar kwam een verminderd aantal beëindigingen tegenover te staan. Twee zaken zijn hierbij te vermelden: het schrikbarend toenemen van het aantal passanten en het invoeren van de longstay als verplegingsvariant voor niet (langer) behandelbaar maar nog altijd delictgevaarlijk geachte tbs-gestelden.

⁵⁴ E.J. Hofstee, *tbs: Deventer*, 2003.

⁵⁵ Wet van 19 november 1986, *Stb.* 1986, 587, *kamerstuknr.* 11 932.

De geschiedenis van de tbs roept het beeld op van een maatregel die herhaaldelijk te lijden heeft gehad onder haar eigen succes. Omdat de capaciteit voortdurend te klein is om aan de vraag te voldoen, staat de tenuitvoerlegging onder druk en is het lastig, zo niet onmogelijk om de gestelde doelen te bereiken. De maatregel als zodanig heeft mede daardoor geregeld ter discussie gestaan. Vanaf eind jaren negentig wordt deze discussie steeds sterker gevoed door reacties in politiek en media op gevallen van recidive in verlofsituaties. Niet alleen het zwaarder worden van de tbs-populatie als zodanig maar ook de roep om maatschappelijke veiligheid hebben geleid tot aanscherping van de beveiliging van de klinieken en in het bijzonder van het verlot. In 2006 vond een parlementair onderzoek plaats naar de tenuitvoerlegging van de tbs in een brede zin. De uitkomsten van dit onderzoek zijn vertaald in een omvangrijk pakket van verbeteringen en sterke uitbreiding van de (toezicht)termijn van voorwaardelijke beëindiging.

Bijlage 4, Goede bejegening in internationaal perspectief

§1. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

De opdracht tot goede bejegening vloeit niet alleen voort uit de Nederlandse historische ontwikkeling inzake (het denken over) de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vrijheidsbeneming. In dit verband moet inmiddels ook op (de ontwikkelingen in) het internationale (penitentiaire) recht worden gewezen.

Geleidelijk aan zijn ingeslotenen meer en beter beschermd geraakt door het internationale recht. Hierbij valt in de eerste plaats te wijzen op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de hieruit voortvloeiende rechtspraak van het Europese Hof (EHRM). Hoewel het EVRM in oorsprong niet in de eerste plaats geschreven is voor ingeslotenen, biedt het EVRM op tal van gebieden noodzakelijke bescherming tegen willekeurig, te bot of anderszins afkeurenswaardig optreden van de vrijheidsbenemende overheid. De werking en interpretatie van het EVRM is door het Hof in menig opzicht op (normering van) de detentiesituatie toegesneden. De meest wezenlijke bescherming terzake wordt geboden door art. 3 EVRM, waarin het absolute verbod van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling is neergelegd. De reikwijdte van artikel 3 EVRM is – met het oog op de menselijke waardigheid in de detentiesituatie – door de jaren heen duidelijk verruimd. Steeds meer aspecten van de vrijheidsbeneming zijn onder de bescherming van dit absolute verbod (een beperking is, ook naar de tekst en de opzet van het verdragsartikel, niet mogelijk) gekomen. Buiten dit verbod bevat het artikel in ruimere zin de opdracht dat iedere ingeslotene dient te worden vastgehouden in omstandigheden welke in overeenstemming zijn met de menselijke waardigheid⁵⁶. Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) spreekt in dit verband in artikel 10, eerste lid, in vergelijkbare zin maar met een explicietere tekst van een recht voor de ingeslotene op een behandeling met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid, inherent aan de menselijke persoon.

§2. De Europese gevangenisregels

Naast deze internationale verdragen, die voor de lidstaten bindende maatstaven bevatten over de invulling van de vrijheidsbeneming, kunnen voorts de aanbevelingen van de Raad van Europa worden genoemd. De in 2007 herziene *European Prison Rules* (EPR) springen hierbij als de belangrijkste en meest omvattende bron van rechten in het oog⁵⁷. Volgens het bijbehorende commentaar vertolken de regels “*the commitment to treat prisoners justly and fairly*” en dienen zij vooral als richtsnoer bij het ontwikkelen van nieuw penitentiair beleid en bij het invulling geven aan de dagelijkse gang van zaken bij vrijheidsbeneming.

§3. Het CPT

Eveneens in het kader van de Raad van Europa werd in 1987 bij het gelijknamig verdrag het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) opgericht. Voor de benadering en de nadere invulling van het begrip goede bejegening is met name de werkwijze van dit CPT interessant. De taak van het CPT is primair het bezoeken van plaatsen van detentie om, indien noodzakelijk, aanbevelingen aan de betreffende lidstaat te doen om de geconstateerde situatie te verbeteren. De benadering van het CPT is preventief, niet-juridisch van aard. De wijze waarop het CPT onwenselijke detentiesituaties in kaart brengt, beoordeelt en normeert, wordt voor een belangrijk deel bepaald door deze benadering. Het CPT beoordeelt de situatie dus niet op ‘conventionele’ wijze, door toetsing aan juridische

(minimum)normen. De taak van het CPT is ook niet zozeer het vaststellen dat een bepaalde abstracte norm

⁵⁶ EHRM 26 oktober 2000, *Kudla tegen Polen, Effectieve nationale rechtsbescherming bij overschrijding van de redelijke termijn*.

⁵⁷ *Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules. De EPR en de daarbij bijbehorende toelichting zijn te raadplegen via de website van de Raad van Europa: www.coe.int.*

is geschonden, maar om ervoor te zorgen dat mogelijke overschrijding van die norm (in het bijzonder situaties vallende onder artikel 3 EVRM) in de toekomst wordt voorkomen. De bevindingen tijdens de inspectiebezoeken van het CPT dienen dan ook vooral als basis voor het doen aanbevelingen om waar nodig de bestaande detentiesituatie aan te passen en te verbeteren.

De preventieve benadering heeft belangrijke gevolgen voor de wijze waarop het CPT waarneemt en aanbevelingen doet.

Ten eerste legt het CPT niet alleen bepaalde (feitelijke) misstanden bloot, maar is het daarnaast voortdurend *waakzaam op indicatoren* voor het mogelijk in de toekomst ontstaan van misstanden. Het CPT is dus vooral op de toekomst gericht. Dit in tegenstelling tot de rechterlijke toets van bijvoorbeeld het EHRM, waarbij vooral teruggekeken wordt in het kader van de beoordeling van een concrete klacht.

Ten tweede neemt het CPT *de historische, economische en sociale context* van de betrokken lidstaat in ogenschouw. Wat in de ene lidstaat als acceptabel wordt gezien, kan in een andere worden afgekeurd.

Ten derde volstaat het CPT niet met korte-termijn-aanbevelingen of voorstellen omtrent het veranderen van de wettelijke regeling. Met name in gevallen waarin misstanden diepgewortelde oorzaken hebben, die niet met eenvoudige oplossingen verholpen kunnen worden, geeft het CPT aanbevelingen die op *langere of middellange termijn* gerealiseerd moeten worden.

En ten vierde is het mogelijk dat de *graad van bescherming* die van het CPT-systeem uitgaat, hoger ligt dan het niveau dat het Europees hof aanhoudt. Dit houdt verband met de niet-juridische benadering van het CPT. Doordat het CPT niet toetst aan bestaande minimumnormen, kan de lat hoger worden gelegd dan het voldoen aan de minimumnorm.

Ten vijfde hebben de aanbevelingen en de normering van het CPT een sterk *pragmatisch karakter*. Deze consequentie hangt eveneens samen met de niet-juridische wijze van benadering. Het CPT stelt niet het bewerkstelligen van een bepaald rechtsgevolg centraal maar veeleer de feitelijke vooruitgang van de bescherming van ingeslotenen ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende omstandigheden. Al met al kan de werkwijze van het CPT worden gekenschetst als een permanent streven naar verbetering van de kwaliteit van detentie, gericht op het bereiken en handhaven van humaniteit. Juist in dit streven naar verbetering stijgt goede bejegening nadrukkelijk uit boven het toetsen van de kwaliteit van detentie aan een set van (minimum)normen.