

# ONDER DRUK

*Kwaliteit zorg justitiabelen  
in gevaar*

Raad voor Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming



# ONDER DRUK

*Kwaliteit zorg justitiabelen in gevaar*

J A A R V E R S L A G 2 0 0 1

**Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming**



# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Inleiding</b>  | <b>4</b>  |
| <b>Samenvatting</b>   | <b>5</b>  |
| <b>HOOFSTUK 1 <i>Bevindingen: de stand van zaken op hoofdlijnen</i></b>           | <b>7</b>  |
| 1.1 Het veld in vogelvlucht   | 7         |
| 1.2 De bredere context: beleidsontwikkelingen                                     | 8         |
| 1.3 Spanning tussen rechtsbescherming, bejegening en behandeling                  | 9         |
| <b>HOOFSTUK 2 <i>Tenuitvoerlegging onder druk</i></b>                             | <b>11</b> |
| 2.1 Inleiding   | 11        |
| 2.2 Toezichtbevindingen   | 11        |
| 2.2.1 Personeelstekort  | 11        |
| 2.2.2 Onzekerheid door veranderingen  | 12        |
| 2.2.3 Werkinhoud en werkdruk  | 12        |
| 2.2.4 Capaciteitsdruk   | 13        |
| 2.2.5 Beleid en organisatie   | 13        |
| 2.3 Gevolgen voor behandeling en bejegening                                       | 14        |
| 2.4 Conclusie   | 14        |
| <b>HOOFSTUK 3 <i>Maatschappelijke reïntegratie gesteund door samenwerking</i></b> | <b>16</b> |
| 3.1 Inleiding   | 16        |
| 3.2 Vormen van samenwerking   | 16        |
| 3.2.1 DJI en reclassering   | 16        |
| 3.2.2 Penitentiaire programma's   | 17        |
| 3.2.3 Reclassering als netwerk  | 17        |
| 3.2.4 Tbs en GGz  | 18        |
| 3.2.5 Tbs en gevangeniswezen  | 18        |
| 3.2.6 Jeugdzorg   | 19        |
| 3.3 Conclusie   | 19        |
| <b>BIJLAGE I <i>De uitvoering van de drie taken van de Raad in 2001</i></b>       | <b>22</b> |
| A Advisering  | 22        |
| B Toezicht  | 26        |
| C Rechtspraak   | 27        |
| D Advisering bij adoptie  | 29        |
| E Produktieoverzicht rechtspraak 2001   | 30        |
| <b>BIJLAGE II <i>Samenstelling Raad per 31 december 2001</i></b>                  | <b>31</b> |

## Inleiding

'Onder druk'. Dat is de titel van het jaarverslag 2001 van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Die titel is niet voor niets gekozen. De kwaliteit van de zorg voor justitiabelen komt door allerlei verschillende oorzaken steeds meer onder druk te staan. De pers informeert bijna dagelijks over het plaats- en personeelstekort in de justitiële inrichtingen. De aandacht is daarbij vooral gericht op gevallen waarin strafvervolgning of insluiting als gevolg van die tekorten niet plaatsvinden. Er zijn voorbeelden genoeg: 'heenzendingen aan voor- en achterdeur', tijdelijke sluiting van afdelingen in jeugdinrichtingen, drugskoeriers 'vrij' met een dagvaarding, introductie van elektronische detentiehuisen, inschakeling van het leger bij bewakingstaken. Spoed- en noodmaatregelen komen ter discussie of worden al uitgevoerd. Het politieke klimaat kenmerkt zich door een verharding ten opzichte van degenen die men voor een groot deel van 'overlast' in de maatschappij verantwoordelijk houdt.

Maar: angst is een slechte raadgever. De Raad wil met zijn werk - rechtspraak, advisering en toezicht - een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit en de effectiviteit van de inspanningen van al die mensen en organisaties die zich voor de reïntegratie van justitiabelen inzetten. De Raad richt zich daarom juist op de gevallen waarin justitieel ingrijpen wel plaatsvindt. Een behoorlijk niveau van zorg voor ingeslotenen en voorwaarden voor een goede bejegening en behandeling veronderstellen stabiliteit in het functioneren van inrichtingen, diensten en regimes. De Raad constateert dat de nijpende capaciteits- en personeelstekorten daar afbreuk aan doen. In voorgaande jaarverslagen wees de Raad al op de beperkende en verschromelende gevolgen van de bezuinigingen die het huidige kabinet in de justitiële inrichtingen heeft doorgevoerd. In dit verslag staan de gevolgen van het personeelstekort centraal.

Is er dan alleen maar slecht nieuws? Nee, gelukkig niet. Het personeel is nog steeds zeer gemotiveerd en werkt met grote inzet. Samenwerking met externe partners groeit en werpt steeds meer vruchten af. Allerlei maatschappelijke organisaties en werkgevers nemen nieuwe initiatieven om ex-justitiabelen weer kansen te geven. Dat zijn verheugende constateringen.

Dit jaarverslag geeft inzicht in de inhoud en de resultaten van het werk van de Raad. Welke problemen kreeg de Raad voorgelegd, wat is er in de praktijk waargenomen en welke standpunten heeft de Raad daarover ingenomen? Het kernthema in dit jaarverslag is de spanning tussen enerzijds de kwaliteit van behandeling, rechtsbescherming, bejegening en zorg en anderzijds het beleid en de organisatie die daarvoor de voorwaarden moeten scheppen. Hoe kan de kwaliteit van de bejegening van justitiabelen worden gegarandeerd als er te weinig personeel en onvoldoende capaciteit is? Hoe blijven rechtsbescherming en behandeling in evenwicht? Hoe kan de strafrechtelijke keten functioneren als netwerk gericht op succesvolle reïntegratie in een veranderend politiek en maatschappelijk klimaat? Deze belangrijke vragen vormen de kernthema's van dit jaarverslag.

J.G. Kraaijeveld-Wouters  
*voorzitter*

## Samenvatting

In het jaarverslag 2001 constateert de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming dat de zorg voor justitiabelen verder onder druk is komen te staan. Dit blijkt uit bevindingen over actuele ontwikkelingen en gebeurtenissen in het veld waarin de Raad door middel van toezicht, advisering en rechtspraak een rol vervult. De focus van de Raad is de rechtspositie van justitiabelen en jeugdigen: krijgen zij de zorg en begeleiding die justitie gehouden is hen te bieden? De grenzen tussen het wenselijke en het mogelijke die de feitelijke situatie in inrichtingen en voorzieningen bepalen hangen af van de politiek-maatschappelijke context. De middelen zijn beperkt, de capaciteitsdruk is hoog, de problematiek verhardt en er worden steeds hogere eisen gesteld aan te behalen resultaten. De tenuitvoerlegging van straffen en de justitiële jeugdbescherming vormen het sluitstuk van rechtshandhaving en maatschappijbeveiliging. Voorzover die doelen niet worden bereikt met

preventie en vrijwillige begeleiding wordt gegrepen naar vrijheidsbeperking en –beneming. Die wordt dus toegepast bij hardnekkige problematiek en de inrichtingen worden geconfronteerd met moeilijk te beïnvloeden, veelal psychisch gestoorde, delinquenten. De uitvoerende instanties moeten tegelijk een humaan bejegening- en zorgklimaat bieden alsook een aantoonbaar resultaat laten zien op het vlak van gedragsbeïnvloeding en recidivevermindering. Het is een onmogelijke opgave om dit in ieders ogen goed te doen.

De Raad is overwegend onder de indruk van de inzet en betrokkenheid waarmee wordt getracht zich van de uiteenlopende opdrachten te kwijten. Behandelingdoelen zijn ambitieus, deskundigheid en loyaliteit onder personeel en staf staan op de meeste plaatsen op een hoog peil. Situaties waar mentaliteit en moreel te wensen overlaten zijn zeer uitzonderlijk. Tegelijk moet worden geconstateerd dat op cruciale



plaatsen de rek er bij het personeel geheel uit is en men zich tot het hoogstnoodzakelijke moet beperken. Veel penitentiaire en jeugdinstellingen kampen met een ernstig tot onaanvaardbaar tekort aan goed opgeleid personeel. Er vinden ingrijpende reorganisaties en beleidsveranderingen plaats. Hoe noodzakelijk en weldoordacht ook, ze dragen op de korte termijn niet bij aan stabiliteit van regimes en rust onder het personeel. De over de gehele linie krappe tot ontoereikende capaciteit noopt geregeld tot ad-hoc en snel doorgevoerde bestemmingswijzigingen. Deze doorkruisen de opbouw van effectieve regimes en programma's en trekken een zware wissel op het aanpassingsvermogen van medewerkers. Vooral jeugdigen, op wie toch de meeste aandacht en ambitie zouden moeten zijn gericht, verkeren teveel in een door beheersing gekenmerkt bejegeningssysteem en missen daardoor de noodzakelijke kans op persoonlijke en sociale ontwikkeling.

Er is een toenemende interactie en samenwerking zichtbaar tussen justitiële instanties onderling en met (andere) maatschappelijke organisaties op het gebied van zorg, behandeling en arbeidsvoorziening. De toenadering tussen de tbs- en GGz-sectoren mag hierbij niet onvermeld blijven. Spontane samenwerkingsprojecten hebben hier naar het inzicht van de Raad meer kans van slagen dan een van boven opgelegde integratie. Maar tussen gevangeniswezen en reclassering veroorzaken belangentegenstellingen en concurrentie nog teveel stagnatie en dubbel werk. Daardoor blijven resultaten achter bij de verwachtingen. Zo komen reïntegratieprojecten lang niet altijd ten goede aan degenen voor wie ze zijn bedoeld en keren nog teveel gedetineerden zonder adequate voorbereiding of nazorg in de maatschappij terug.

Penitentiaire programma's worden onvoldoende benut en zijn eenzijdig van karakter.

Reclasseringswerk voor gedetineerden is op steeds meer plaatsen onvoldoende, soms zelfs geheel niet, ingevuld. De mate waarin dit per instelling verschilt is slecht te begrijpen. Het breed georiënteerde en laagdrempelige penitentiair reclasseringswerk zal in de huidige vorm zelfs verdwijnen.

De gehele situatie in ons land overziend, moet de Raad constateren dat de ingesloten justitiabele niet (meer) datgene krijgt dat als basis voor een succesvolle reïntegratie nodig is. Een snelle wending ten goede is hoog nodig. Daar zijn kansen voor. Motivatie onder het personeel en aspiraties bij beleid en management zijn er zeker. Realiteitszin ten opzichte van doelstellingen, samenwerkingsgezindheid en stabiliteit vormen echter randvoorwaarden ten aanzien waarvan nog het nodige is te winnen.



## HOOFDSTUK 1

# Bevindingen: de stand van zaken op hoofdlijnen

1

### 1.1 Het veld in vogelvlucht

Hoog ziekteverzuim, veel verloop, oplopende werkdruk. Dát is de situatie in veel instanties en inrichtingen in het veld van de strafrechtstoepassing. De nijpende personeelssituatie bepaalt op dit moment het functioneren van de inrichtingen.

#### *Gevangeniswezen*

In deze sector loopt al enkele jaren een reorganisatieproces. De inrichtingen worden samengevoegd tot twintig clusters. Dat proces nadert zijn voltooiing. Het doel van verzelfstandiging en schaalvergroting is niet het verplaatsen of afstoten van personeel. Toch voelen medewerkers op veel plaatsen zich onzeker over hun toekomstige plaats en functie. Hierbij speelt een rol dat er veel beweging is in de organisaties doordat bestemmingen veranderen en management van plaats wisselt. Ook op het gebied van werkomstandigheden zijn er spanningen. Verkorting van het dagprogramma zet de omgang met gedetineerden onder druk. Bovendien zijn er steeds meer gedetineerden met grote psychische problemen.

Het kabinet besloot 50 miljoen euro te bezuinigen op het gevangeniswezen. Daardoor is er vrijwel geen buffercapaciteit meer voor het opvangen van piekaanbod. Daarnaast legde de 'overvol-maatregel' (inrichtingen worden tot 103% bezet) extra druk op het personeel. De minister verklaarde het 'sober regime' te willen afschaffen. Hij vond in zijn begroting echter niet de krappe 3 miljoen euro die daarvoor nodig zijn.

#### *Jeugdsector*

De justitiële jeugdinrichtingen kampen al geruime tijd met een tekort aan plaatsen. Door overname van afdelingen uit het gevangeniswezen ontstond een aantal extra plaatsen. Maar de situatie is daardoor niet verbeterd. Lang niet alle jongeren kunnen worden opgenomen in de inrichting die het meest is toegesneden op de problemen waar zij mee kampen, terwijl zo'n opname vaak wel noodzakelijk wordt geacht. In een uitvoerige discussie over het begrip

'behandelbaarheid' kwam de Raad tot de conclusie dat de mogelijkheden in de inrichtingen hiervoor een belangrijke voorwaarde vormen. Ook uitbreiding in de GGz ten behoeve van jeugdigen is nodig om tegemoet te komen aan de toenemende psychische problematiek.

De jeugdinrichtingen hebben inmiddels te maken met de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen. Deze wet leidt tot veranderingen in de rechtspositie van jeugdige ingeslotenen en stelt nieuwe eisen op het gebied van zorg en behandeling. Nog niet alle inrichtingen zijn daarop ingespeeld. Recent (begin 2002) adviseerde de Raad (in hoofdlijnen positief) over de nota 'Jeugd op het rechte pad'. In deze nota wordt het belang van opvoeding en vroegtijdig ingrijpen benadrukt.

#### *Reclassering*

De reclassering gaat in 2002 over op outputsturing. Normaal gesproken zouden de gevolgen van zo'n verandering zich voornamelijk beperken tot de relatie met de financier, het ministerie van Justitie. Maar in 2001 is ook een discussie afgerond over de rolverdeling tussen het gevangeniswezen en de reclassering. Daarnaast zijn knopen doorgehakt over indeling en definiëring van de reclasseringsproducten. Verder stelt de nota 'Effectieve reïntegratie' ingrijpende veranderingen voor op het gebied van doelgroepen en werkwijzen. De gevolgen van deze combinatie van ontwikkelingen zijn verstrekkend. De reclassering verdwijnt feitelijk uit de penitentiaire inrichtingen als de voor alle gedetineerden beschikbare eerstelijns hulpvulner. De invoering van het cliëntvolgsysteem bracht al veranderingen mee voor de reclasseringswerkers. Daar komt het verscherpte verantwoordingsstelsel nu nog eens bovenop. Het is dan ook niet verwonderlijk dat reclasseringswerkers hun werkomgeving en -inhoud niet als 'een rustig bezit' ervaren. Opvallend is dat zij het beleid en de opzet van de eigen organisatie een belemmering vinden bij de uitvoering van hun taken. De organisatie laat op alle niveaus veel personeelsverloop zien.



### *Terbeschikkingstelling*

De capaciteit in de tbs-sector is in het afgelopen decennium bijna verdrievoudigd. Toch is de capaciteitsdruk ook hier nog steeds bijzonder groot. Tbs-gestelden verblijven te lang als passant in huizen van bewaring in afwachting van plaatsing elders. Preklinische behandeling van deze passanten komt maar geleidelijk op gang. De personeelssituatie in de tbs is niet over de hele linie zo zorgwekkend als in de hiervoor genoemde sectoren. Toch is de situatie in enkele klinieken wel nijpend. Vooral de werkdruk van sociotherapeuten blijkt hoog als gevolg van onderbezetting. Ander therapeutisch personeel is moeilijk te vinden. Gevolg is dat (volledige) behandeling soms te lang uitblijft. De nota-Kosto zet een volgende stap in de discussie over verdergaande samenwerking - tot integratie aan toe - van de tbs-sector met de geestelijke gezondheidszorg.

## **1.2 De bredere context: beleidsontwikkelingen**

### *Prioriteit voor maatschappijbeveiliging*

In 2001 is de nota 'Criminaliteitsbestrijding' verschenen. Strafrechtspleging en -toepassing worden, zo lijkt het, steeds meer ten dienste gesteld van de maatschappijbeveiliging. Resultaten moeten zichtbaar worden in een vermindering van de recidive. Vanuit de samenleving komt de roep om meer toezicht op vooral zedendelinquenten en DNA-onderzoek bij veroordeelden. Er wordt voor gepleit om in vrijheid gestelden nog vele jaren onder toezicht te houden. De Raad adviseert<sup>1</sup> echter om de lengte van proeftijden vooralsnog niet te veranderen. De rechter kan immers veroordelen tot een (zeer) lange gevangenisstraf, als hij dat nodig vindt. Ook kan hij (bij - gedeeltelijke - ontoerekeningsvatbaarheid) terbeschikkingstelling (met verpleging) opleggen. De veroordeelde kan dus in principe ook nu al zeer lang onder toezicht worden geplaatst<sup>2</sup>. De Raad vindt bovendien dat de veiligheid van de samenleving niet alleen maar is gediend met een maatregel als uitbreiding van het toezicht op veroordeelden. Een succesvolle terugkeer in de samenleving vergt een integrale benadering, die recht doet aan de veroordeelde, het slachtoffer én aan gevoelens in de samenleving.

Het effect van allerlei programma's die straf- en hulpverleningsdoelstellingen verenigen wordt vaak betwijfeld, al lijkt internationaal de brede scepsis van de afgelopen jaren plaats te maken voor de overtuiging dat bepaalde vormen van aanpak wel werken. Zo wil de minister van Justitie in ons land, in navol-

ging van bijvoorbeeld Canada en Engeland, de komende jaren onderzoek doen naar de effectiviteit van bestaande programma's. Dat blijkt uit de nota 'Effectieve resocialisatie' (Justitie en reclassering) van oktober 2001. De waarde en de onontkoombaarheid van opsluiting op zichzelf roepen minder twijfel op. De vrijheidsstraf blijft de maat waaraan alle vormen van bestraffing worden gemeten. De grote politieke gevoeligheid van de gevangenis capaciteit vormt hiervoor een illustratie. In december 2001 bleek opnieuw hoeveel commotie het heenzenden van drugskoeriers teweegbrengt.

Hoe wenselijk en reëel is echter het streven naar een grotere doeltreffendheid in termen van recidivevermindering? De Raad waarschuwt met nadruk tegen ongenuanceerde aanscherping van de doelstellingen in dit opzicht<sup>3</sup>.

Aan de ene kant gaat het om een slechts schijnbare aanscherping. Bij verschillende soorten misdrijven is de pakkans gering. Daarom is de echte omvang van de recidive moeilijk vast te stellen. Daarnaast blijft het, als recidive inderdaad afneemt, moeilijk of zelfs onmogelijk dit aantoonbaar toe te schrijven aan de strafrechtelijk-opvoedende-hulpverlenende interventie. Voorzover hierover iets steekhoudends is te zeggen, blijft dat beperkt tot het individuele niveau. Dit lijkt een wel erg wankel basis om de per definitie wisselende politieke steun voor justitiële programma's, anders dan opsluiting, blijvend te waarborgen.

### *Efficiencydenken en kwaliteitsmodellen*

Net als andere maatschappelijke sectoren heeft Justitie gekozen voor het invoeren van outputsturing. Zo wordt het gebruik van middelen inzichtelijker en beter vergelijkbaar. De Raad vindt ook dat alle door de overheid gesubsidieerde of gefinancierde instellingen verantwoording moeten afleggen over de besteding van gelden en dat transparantie van bedrijfsvoering geëist mag worden.

Maar op twee fronten levert outputsturing ook gevaar op: verwarring van doelen met middelen en fragmentatie van werkwijzen en organisatieonderdelen.

In de eerste plaats is output geen outcome. Outputsturing geeft richting aan en maakt verantwoording van de inzet van middelen gemakkelijker. Misschien is het principieel inderdaad juist om de bekostiging te baseren op aantallen verrichtingen in plaats van op aantallen formatieplaatsen. Maar met

<sup>1</sup> Zie advies van 18 juni 2001 over DNA-onderzoek bij veroordeelden, paragraaf 4.1

<sup>2</sup> Zie ook: advies van 8 februari 2001 over verlenging voorwaardelijke beëindiging tbs, paragraaf 4.1

<sup>3</sup> Zie: advies van 18 december 2001, paragraaf 4.1

het planmatig begroten van programma's en het tellen van deelnemers blijven we in het domein van de middelen. Outputsturing en –meting op zichzelf vertellen niets over de maatschappelijke effecten die we willen bereiken, noch over de mate waarin deze bereikt worden.

Een ander kenmerk van outputsturing is het in mootjes hakken van het totale werkproces. De reclassering bijvoorbeeld 'draagt niet bij aan resocialisatie', maar schrijft rapporten, voert taakstraffen en andere programma's uit. Dit geeft helderheid en dwingt alle activiteiten op een positieve manier te definiëren. Er is geen 'restcategorie' meer van ongedefinieerde bezigheden. Aan de andere kant: er is in de reclassering al een proces van arbeidsdeling aan de gang; de outputsturing versterkt dat nog. Het werkproces, en daarmee de organisatie en de inzet van mankracht, wordt gefragmenteerd.

Tenslotte moet bij het streven naar efficiency - waarmee meestal gewoon besparingen worden bedoeld - rekening worden gehouden met de bezuinigingen die de DJI de afgelopen jaren al hebben getroffen. Ook het huidige kabinet heeft fors bezuinigd. Met alle gevolgen van dien. Het capaciteitsbeleid is verscherpt, het dagprogramma voor gedetineerden is bekort, 'buffercapaciteit' voor het opvangen van pieken is verdwenen. Maar de Tweede Kamer neemt er geen genoegen mee als preventief gedetineerden naar huis worden gestuurd. Daarom moesten er het afgelopen jaar oplossingen worden gezocht. Een voorbeeld is de 'overvolmaatregel': het gebruiken van strafcellen als verblijfsruimte en het plaatsen van twee gedetineerden op één cel. Om voortijdige heenzendingen te voorkomen is inderhaast een nieuwe 'einde detentievariant' bedacht en ingevoerd, het elektronische detentiehuis. De Raad heeft de stellige indruk dat de grens van te behalen besparingen ruimschoots is bereikt.

Een andere ontwikkeling in de sfeer van 'bedrijfsmatige' rationaliteit is het kwaliteitsdenken. Ook dit lijkt bij eerste beschouwing een louter positief streven: natuurlijk moet worden getracht alles zo goed mogelijk te doen. Daarvoor moet wel vaststaan wat goed is. Voor de leiding van een organisatie is het zinvol om te weten - en naar buiten duidelijk te kunnen maken - hoe er wordt gewerkt. Welke stapjes worden er genomen, hoeveel en in welke volgorde? Maar het ontwikkelen van een standaard voor kwaliteit blijft gemakkelijk steken in standaardisatie van werkprocessen. Het gevaar is dat het werkproces centraal komt te staan, niet het te bereiken resultaat. Het is niet voldoende alleen maar protocollen te doorlopen en procedures te volgen. Het gaat

erom verandering te brengen in een onwenselijke situatie. Van deze verbinding tussen middel en doel ziet de Raad veel te weinig terug. De Raad heeft de indruk dat het maatschappelijke en politieke klimaat op dit moment onvoldoende ruimte biedt om tot realistischer beleid te komen.

### 1.3 *Spanning tussen rechtsbescherming, bejegening en behandeling*

De nieuwe beginselenwetten hebben de rechtsbescherming van ingeslotenen op enkele punten vergroot. Zo zijn disciplinaire sancties preciezer vastgelegd en is het toepassen ervan gebonden aan voorschriften. Het personeel ervaart deze regelgeving in de dagelijkse praktijk soms als belemmerend of ontoereikend.

Een voorbeeld ter verduidelijking: medewerkers in jeugdinstellingen zouden graag de mogelijkheid hebben om iemand die de orde op de afdeling verstoort, voor korte tijd af te zonderen zonder dat zij daarvoor een officieel rapport hoeven te maken. In de tijd die nodig is om zo'n rapport op te stellen kan de ordeverstoring, die aanvankelijk niet zo ernstig is dat een strafcelplaatsing nodig is, immers escaleren. Sommige instellingen in het gevangeniswezen hebben een 'schikkingsbeleid' geïntroduceerd. Dat houdt in dat een gedetineerde die de orde op de afdeling heeft verstoord, zich vrijwillig onderwerpt aan een minder verstrekkende sanctie dan in de gegeven situatie zou kunnen worden opgelegd. In dat geval hoeft geen strafrapport te worden opgesteld. Dat biedt de gedetineerde het voordeel van een lichtere sanctie, terwijl de instelling geen rapport hoeft op te stellen. Zo kan snel, adequaat en zonder poespas worden gereageerd op de situatie. De wet biedt die mogelijkheid niet.

De Raad heeft afgeraden op deze manier verder te gaan op de weg van het schikkingsbeleid. Sancties moeten gebaseerd zijn op een schriftelijke rapportage. De rapportage moet worden beoordeeld door een functionaris die zich op enige afstand van de werkvloer bevindt en die over bevoegdheden ten opzichte van het personeel beschikt. Toch rijst hier de vraag of de rechtsbescherming niet in de eigen staart bijt wanneer het ontbreken van 'lichte' ingrepen leidt tot het toepassen van zwaardere. Het ministerie heeft daarom een onderzoek gestart naar de wenselijkheid om het schikkingsbeleid wettelijk te regelen. De Raad denkt daar graag bij mee.

In de tbs-sector ligt de situatie weer anders. Hier voorziet de behandeling in een bejegeningsspectrore gericht op gedragsbeïnvloeding, zonder dat direct naar de wettelijk vastgelegde ordemaatregelen

hoeft te worden gegrepen. Daar wordt in de praktijk zo weinig gebruik van gemaakt dat er op dit punt bijna sprake is van een dode letter.

Als het gaat om behandeling is de rechtspositie in de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden (BVT) minder uitputtend geregeld. Het is goed dat de behandeling hierdoor niet onnodig wordt belemmerd. Toch komt uit de evaluatie van de BVT naar voren dat vooral rechtshulpverleners hier een groot gemis voelen. Behandelaars zijn in grote meerderheid voorstander van het sluiten van een overeenkomst op basis van de Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst (WGBO). Gezien de weerstand om patiënten tegen hun wil te behandelen is dat niet erg verwonderlijk. Verder blijkt uit het evaluatieonderzoek dat er steun is om ruimer gebruik te kunnen maken van dwangmedicatie.

Medewerkers in de jeugdsector wijten het feit dat zij onvoldoende adequaat kunnen reageren op incidenten voor het grootste deel aan het tekort aan personeel. Vaak ontbreekt de tijd om anders dan met afzondering te reageren. Daar komt bij dat er door het grote personeelsverloop voortdurend veel nieuwe medewerkers in dienst zijn. Zij kennen de bestaande regels vaak nog niet of weten niet hoe ze die moeten toepassen. Zij kunnen de mogelijkheden ervan dus niet voldoende benutten.

De Raad heeft een vergelijkbaar gemis aan proportionele reactiemogelijkheden waargenomen bij de uitvoering van penitentiaire programma's. De indruk is dat kleine onregelmatigheden wel eens met de mantel der liefde worden bedekt. Maar als de deelnemer vaker of erger van de afspraken afwijkt blijkt er meestal geen tussenweg tussen voortzetting of beëindiging van het programma. Terugplaatsen naar een gesloten inrichting kan contraproductief werken en de investering teniet doen, die tot dan toe in reïntegratie is gedaan. Dit geldt niet alleen bij de penitentiaire, maar ook bij andere programma's. Er zouden in deze situaties corrigerende maatregelen mogelijk moeten zijn die de deelnemer wel in het programma houden, bijvoorbeeld in de sfeer van vrijheidsbeperking, verlenging van termijnen etc.. Een heel ander praktijkvoorbeeld van spanning tus-

sen behandeling en rechtsbescherming is het bezoekrecht voor opgenomen in jeugdinrichtingen. De wet kent de jeugdigen het recht op wekelijks bezoek toe. Toch wordt het vanuit behandelingsoogpunt regelmatig noodzakelijk geoordeeld gedurende de eerste zes weken van het verblijf geen bezoek van relaties toe te staan. Ook op andere manieren worden jeugdigen soms wel erg drastisch van de buitenwereld afgesneden. De Beginselenwet JJI is nog maar kort van kracht. Bovendien is het aantal waarnemingen op dit moment nog beperkt. Het is dus nog te vroeg om conclusies te trekken. De Raad zal in toezichtbezoeken alert zijn op eventuele spanning tussen uitgangspunten van behandeling en rechtspositie.



# Tenuitvoerlegging onder druk

### 2.1 Inleiding

Overall waar mensen in een inrichting zijn opgenomen is er persoonlijk contact tussen de ingesloten<sup>4</sup> en het personeel. Dat persoonlijke contact is kenmerkend voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en maatregelen. Personen die in inrichtingen verblijven worden, wat ouderwets gezegd, 'bejegend'. Strafrechtstoepassing en behandeling zijn dus mensenwerk. Daarom is het van groot belang dat er voldoende en goed opgeleid personeel is. Beleids- en organisatieontwikkelingen hebben grote invloed op het arbeidsklimaat, de omstandigheden waaronder en de sfeer waarin wordt gewerkt. Dit werkt op zijn beurt door in de bejegening. Voordat wordt ingegaan op de recente bevindingen van de Raad op dit punt is het goed even stil te staan bij het belang van het persoonlijke contact in de inrichtingen.

Het contact tussen personeel en ingesloten heeft een bijzonder karakter. Het bewaren van orde en rust is in ieder 'totaal instituut' van groot belang. Voor de justitiële inrichtingen staat de opdracht tot een 'ongestoorde tenuitvoerlegging' met als doel maatschappijbeveiliging centraal. Maar ingesloten en personeel hebben ook in de inrichting een concrete behoefte aan veiligheid. Technische voorzieningen in het gebouw kunnen daaraan bijdragen, maar vooral persoonlijk toezicht is essentieel voor het bereiken van veiligheid in de inrichting. Hiervoor wordt vaak de term 'psychologische beveiliging' gebruikt. Het personeel moet de ingesloten kennen om gedragssignalen te begrijpen en erop te kunnen reageren. De ingeslotene op zijn beurt is voor elementaire materiële en persoonlijke zorg afhankelijk van het personeel en heeft nauwelijks contact met mensen die niet bij de inrichting horen. In zo'n situatie moet er een minimale vertrouwensbasis bestaan. Alleen dan kan een begin worden gemaakt met resocialisatie of behandeling. Hoewel het verblijf in de

inrichting sterk door de hier-en-nu-situatie wordt bepaald is de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen op de toekomst gericht. Persoonlijk contact is ook voor de reclassering het centrale kenmerk. Maar: reclasseringswerk vindt vooral plaats in de vrije maatschappij. Het contact tussen de reclasseringswerkers en hun cliënten is daarom heel anders van karakter dan de 'bejegening' in inrichtingen. Van dagelijkse omgang is geen sprake. Toch is juist ook in het reclasseringswerk het directe contact de leidraad, zowel in het 'toezicht' als in de hulpverlening. Daarom is het van belang te constateren dat ook reclasseringswerkers aangeven dat het persoonlijke contact onder druk staat.

### 2.2 Toezichtbevindingen

Welke bevindingen heeft het toezicht van de Raad in 2001 opgeleverd waar het gaat om personeelssterkte en -kwaliteit als voorwaarde voor een goede bejegening en behandeling? Hieronder de meest in het oog springende punten.

#### 2.2.1 Personeelstekort

De kwaliteit van de bejegening staat of valt met de aanwezigheid van voldoende medewerkers op verschillende niveaus. Hierboven is al aangegeven dat alle sectoren juist op dit gebied een aanzienlijk probleem hebben. De personeelssterkte op zichzelf hoeft niet onder alle omstandigheden doorslaggevend te zijn, maar in combinatie met andere factoren - waarover hieronder meer - weegt het simpele gebrek aan medewerkers wel heel zwaar. De personeelsproblematiek is niet overal even groot. In het westen van het land wordt de situatie als het meest nijpend ervaren. Dat komt onder andere omdat de arbeidsmarkt daar als geheel meer gespannen is dan in de rest van het land. Ook andere sectoren, zoals de zorg en het onderwijs, hebben hiermee te kampen. Veel verschillende organisaties

<sup>4</sup> Korte tijdshalve worden in penitentiaire-, jeugd- en tbs-inrichtingen verblijvende personen aangeduid als ingesloten, los van de titel waarop zij zijn opgenomen. Waar een van de drie groepen afzonderlijk wordt bedoeld is dat aangegeven.

'beconcurreren' elkaar op hetzelfde stukje van de arbeidsmarkt. Het gevangeniswezen is bijvoorbeeld verwant aan de politie en de particuliere beveiligingsbedrijven. De arbeidsvoorwaarden in de beveiligingsbedrijven zijn misschien niet beter, maar wel flexibeler dan in het gevangeniswezen. Daarom vormen deze bedrijven een aantrekkelijk alternatief voor personeel uit de gevangenis. Een gevolg was zelfs dat het gevangeniswezen voor specifieke beveiligingstaken het eigen voormalig personeel in de inrichtingen moest terughalen, maar nu in dienst van particuliere bedrijven en tegen een hogere prijs. De overheid kan in arbeidsvoorwaarden en status blijkbaar niet voldoende op de arbeidsmarkt concurreren.

Een vergelijkbare verwantschap bestaat er tussen enerzijds de justitiële 'psychiatrie' (afdelingen voor bijzondere opvang in het gevangeniswezen, de terbeschikkingstelling en het sociaal-psychiatrisch reclasseringswerk) en anderzijds de niet-justitiële geestelijke gezondheidszorg. Ook op dit gebied heeft de DJI moeite om goed opgeleid personeel te werven en vast te houden. Dat geldt overigens in mindere mate in de terbeschikkingstelling. In de jeugdsector is de personeelsnood zo groot dat verscheidene inrichtingen afdelingen moesten sluiten. De toezichthoudende taak van de Raad op het jeugdveld verkeert nog in de opbouwfase. De Raad heeft dan ook nog geen volledig beeld van de problematiek op dat gebied (zie voor een analyse het eind van dit hoofdstuk). Het is echter wel duidelijk dat personeelskrapte zeer ongelukkig is in dit veld waar de capaciteitsdruk al groot is. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt - voor zover die voorspelbaar zijn - wijzen er niet op dat de problemen op korte termijn overwonnen zijn.

Het gevangeniswezen kampt op enkele plaatsen met moeilijk vervulbare vacatures voor inrichtingsartsen. Dat heeft onder andere te maken met problemen rond waarneming van avond- en weekenddiensten.

### 2.2.2 Onzekerheid door veranderingen

De organisaties op het terrein van de tenuitvoerlegging zijn sterk in beweging. Voor een deel is die beweging een reactie op eisen en ontwikkelingen van buitenaf. Tegelijkertijd kiezen de organisaties zelf voor verandering met als doel meer efficiency en verbetering van kwaliteit. De justitiële jeugdinrichtingen maken een begin met eenzelfde regionale clustervorming/schaalvergroting als het gevangeniswezen juist heeft voltooid. Het gevangeniswezen en de jeugdsector zien daarnaast dat ingeslotenen steeds meer en steeds ernstiger (psychische) problemen hebben. De terbeschikkingstelling houdt zich bezig met een belangrijke beleidsombuiging (IBO2) en toenadering tot de GGz, terwijl de reclassering

een veranderende rol en een ingrijpende opwaardering van registratie- en verantwoordingsystemen doorvoert. Sommige veranderingen zijn eigen aan het betreffende veld en komen door de jaren heen geregeld voor. Het gaat dan bijvoorbeeld om schommelingen in de toevloed van op te nemen personen of verandering in de bestemming van de inrichting. De bijzondere projecten en ontwikkelingen van dit moment hebben echter ingrijpende gevolgen voor het functioneren van het personeel. Dat werkt weer door in de bejegening en de hulpverlening. Op veel plaatsen vinden personeelsleden dat ze niet genoeg of onevenwichtig worden geïnformeerd over organisatie- en bestemmingswijzigingen. Daardoor voelen zij zich er niet voldoende bij betrokken. Op langdurige en ingewikkelde besluitvormingsprocessen volgt snelle uitvoering van ingrijpende veranderingen. De Raad trof veel onzekerheid aan onder de medewerkers. De belangrijkste oorzaak daarvan is het gevoel dat er een gebrek is aan openheid en communicatie. De Raad kreeg de indruk dat het personeel in het gevangeniswezen de organisatieveranderingen vooral als bedreigingen ziet.

### 2.2.3 Werkinhoud en werkdruk

In verschillende sectoren klagen medewerkers erover dat de inhoud van hun functie door efficiencymaatregelen wordt uitgekleeft. In penitentiaire inrichtingen is er door de strakke programmering te weinig tijd voor contact met de ingeslotenen. Bij de reclassering is gekozen voor verdergaande arbeidsdeling. Dat betekent dat een werker minder verschillende taken uitvoert. De algemene begeleidende functie wordt afgebouwd ten gunste van taakstraffen, controle, rapportage en administratieve handelingen. Hier lijken de voordelen van rationalisering en doelmatigheid om te slaan in nadelen. Het komt ook voor dat taken van medewerkers juist worden verzaagd. In de terbeschikkingstelling leidt een tekort aan psychiaters er bijvoorbeeld toe dat beoordelingen en beslissingen op lagere niveaus genomen moeten worden.

Al eerder is aangegeven dat goed opgeleid personeel moeilijk te krijgen is. In ieder geval niet in de mate die noodzakelijk is om het verloop en het ziekteverzuim in de eigen organisatie op te vangen. Ook over het verloop, vooral bij beveiligingspersoneel maar ook onder de 'bejegenende' diensten, is al gesproken. Daarnaast ligt het ziekteverzuim al jaren ruim boven landelijke streefcijfers. De combinatie van deze factoren levert een grote werkdruk voor het uitvoerend personeel op. Er is steeds minder plaats voor een individueel gesprek. Vooral medewerkers in de jeugdsector voelen dat zij de bijzonder kwetsbare groep mensen waar zij mee werken niet de bejegening kunnen geven die nodig is. Ook het personeel in penitentiaire inrichtingen heeft het gevoel tekort

te schieten. De contacten beperken zich tot de momenten van in- en uitsluiten en het begeleiden naar bijvoorbeeld arbeid en bezoek. Deze activiteiten gebeuren per afdeling. Dat betekent dat één of twee personeelsleden twaalf of meer gedetineerden begeleiden. Dan is het dus vrijwel onmogelijk aandacht aan het individu te schenken. Toch zijn dit de momenten waarop een ingeslotene even iets kwijt wil of om informatie vraagt. Zaken die - in ieder geval voor de ingeslotene - op dat moment van belang zijn, maar waarop het personeel nauwelijks in kan gaan.

Het 'sober regime' in een deel van het gevangeniswezen biedt hiertoe bijna helemaal geen gelegenheid meer. Dat is een ernstig gemis omdat juist in dat deel van het gevangeniswezen relatief veel gedetineerden met ernstige psychische problemen voorkomen. Het ministerie van Justitie presenteerde in 2001 een breed opgezet pakket van personeelsmaatregelen. Daarmee kon de dreiging van acties onder het personeel voorlopig worden weggenomen. Het effect van de maatregelen zal echter nog moeten blijken.

#### 2.2.4 Capaciteitsdruk

Er wordt veel van Justitie gevraagd: de rechtshandhaving speelt een belangrijke rol bij de aanpak van veel als ernstig ervaren maatschappelijke problemen. De tenuitvoerlegging staat hierbij met haar veelomvattende opdracht (bewaring, zorg, opvoeding, bejegening en gedragsbeïnvloeding) in de frontlinie. Relatief vaak wordt tot detentie of opname in een inrichting besloten. Daardoor staan de inrichtingen van de DJI al jaren onder bijzonder hoge druk. Vooral de tbs en de jeugdsector kampen voortdurend met een volstrekt ontoereikende capaciteit. Het aantal tbs-gestelden dat als passant in een huis van bewaring verblijft is in het afgelopen jaar niet echt verminderd. In de jeugdsector kan opname vaak slechts in de meest nijpende gevallen plaatsvinden.

De capaciteitstoename is misschien wel fors, maar kan toch niet beantwoorden aan de feitelijke noch aan de voorspelde behoefte. Het onvermijdelijke gevolg is het ontstaan van wachtlijsten. Het is zelfs zo dat de druk om gewenste opnamen voor elkaar te krijgen wordt opgevoerd door de zwaardere PIJ-maatregel<sup>5</sup> op te leggen waar gezien de problematiek een lichtere maatregel (ondertoezichtstelling met plaatsingsmaatregel) zou volstaan. De druk op het gevangeniswezen is minder constant. In 2000 was er zelfs even sprake van leegstand. Inmiddels is het cellentekort weer zo groot dat er heenzendingen plaatsvinden. Het voortdurend hoge capaciteitsbeslag vergroot de druk op het personeel nog. Zo leidt

de selectie niet altijd tot een gedetineerdenpopulatie die overeen komt met de bestemming of doelgroep. Oneerbiedig wordt over 'beddenvullers' of 'cadeaugevallen' gesproken. Een kernachtige manier om uit te drukken dat het werken met mensen die niet tot de doelgroep horen, weinig zinvol is. In zijn advies over het Bestemmingplan gevangeniswezen<sup>6</sup> is de Raad onder meer ingegaan op sturings- en selectieproblemen op landelijk niveau.

#### 2.2.5 Beleid en organisatie

De reclassering kent ook de problemen van ziekteverzuim en verloop. Daar bovenop komt nog onvrede onder de medewerkers over het beleid en de organisatie in het algemeen. Reclasseringswerkers ervaren de organisatie waarin zij werken soms als belemmerend. Dat heeft in de eerste plaats te maken met de grote afstand die men voelt tussen de doelstellingen aan de ene en de jaarlijks vastgestelde 'planproductie' aan de andere kant. De introductie van het cliëntvolgsysteem bevordert de efficiency en vergemakkelijkt de communicatie. Toch voelen de uitvoerende werkers zich juist ook beperkt door het registratie- en verantwoordingssysteem. Het brengt voor hen extra werkzaamheden mee, die veel tijd kosten. Verantwoording en resultaatmeting staan voor uitvoerende (reclasserings)werkers al niet centraal. Wanneer overwegend op productie wordt afgerekend in plaats van op kwaliteit dan vallen ze nog verder weg als stimulerende factoren. Het cliëntcontact heeft nu eenmaal niet altijd een doel of resultaat dat in het verantwoordingssysteem onder te brengen is. Belangrijker nog is dat het systeem dwingt tot een bepaalde aanpak en volgorde van activiteiten. In combinatie met de programmatische werkwijze, waarin een koppeling wordt gelegd tussen problematiek en activiteiten, is de vrijheid van handelen voor de reclasseringswerker in enkele jaren aanzienlijk ingeperkt. In het contact met de cliënt is er van nature al een zekere spanning. Die wordt nu nog vergroot door alle ontwikkelingen in het beleid en de organisatie. Terwijl beleid en organisatie juist een ondersteunende factor bij het contact met de cliënt zouden moeten zijn.

In de gesprekken tijdens de toezichtbezoeken bij de reclassering komt een informatiekloof naar voren tussen management en personeel. Op veel plaatsen blijken medewerkers niet op de hoogte te zijn van discussies die in de top worden gevoerd. Zij kunnen daar dus ook geen bijdrage aan leveren. Terwijl wezenlijke keuzes van doelgroepen en werkmethoden toch moeilijk kunnen worden gemaakt zonder dat de personeelsleden - als belanghebbenden én als deskundigen - daarbij worden betrokken.

<sup>5</sup> Plaatsing in een jeugdinstelling

<sup>6</sup> Zie: advies van 26 maart 2001, paragraaf 4.1

### 2.3 Gevolgen voor behandeling en bejegening

Eind 2001 maakte de Raad de balans op van de toezichtbevindingen in de jeugdsector<sup>7</sup>. Deze analyse schetst een duidelijk beeld van de gevolgen die de hiervoor beschreven problemen voor de bejegening meebrengen. Elementen uit de analyse komen op veel plaatsen in de tenuitvoerlegging terug. De analyse - zie hieronder - vormt dan ook een passende afsluiting van dit hoofdstuk.

- Slechts één van de zeven bezochte inrichtingen had geen personele problemen.
- Personeelsgebrek dwingt een aantal inrichtingen ertoe jeugdigen (structureel) langer op hun kamer te houden dan volgens de wettelijke regels is toegestaan. Het verblijf in groepen is voor jeugdigen fundamenteel en vastgelegd in de wet. Daar waar het nog wel lukt om jeugdigen gedurende twaalf uur per dag (...) gemeenschappelijke activiteiten te bieden, is dit het resultaat van kunst- en vliegwerk en extra inzet van het beschikbare personeel.
- Door (te) geringe personele bezetting worden onderwijsfaciliteiten minder gebruikt dan zou moeten.
- Het tekort aan vaste groepsleiders heeft zijn weerslag op de bejegening van de jeugdigen, bijvoorbeeld doordat er minder individuele aandacht kan zijn.
- De zware druk waaronder het personeel moet werken brengt mee dat in de dagelijkse omgang met jeugdigen beheersing gaat boven bejegening en behandeling. Dit gaat in veel gevallen gepaard met een grote nadruk op regelgeving. Het komt voor - door een gebrek aan vaste teams - dat medewerkers regels op een verschillende manier toepassen. Dat kan leiden tot willekeurige beslissingen.
- Regels zijn soms tot in detail uitgewerkt. De praktijk van alledag leert dat het personeel al die regels en het waarom ervan niet of nauwelijks kent. De grote doorstroming van personeel en de hectiek van het dagelijkse werk maken dat onmogelijk. Dit betekent ook dat er een groot verschil ontstaat tussen de doelen van bejegening en behandeling en de resultaten die in de praktijk kunnen worden behaald.
- De kloof tussen beleidsplannen met ambitieuze doelstellingen en de praktijk van alledag wordt steeds groter. Het personeel is vaak al blij als de dag zonder grote incidenten is voorbijgegaan.

### 2.4 Conclusie

Het personeel dat de Raad in de toezichtbezoeken ontmoet is overwegend sterk op het werk betrokken en gemotiveerd. De Raad is onder de indruk van de manier waarop staf en personeel zich voor de bejegening en de gang van zaken in de inrichting inzetten. Het is belangrijk om hier de aandacht op te vestigen, want de omstandigheden waaronder het afgelopen jaar gewerkt moest worden waren niet eenvoudig. Ziekteverzuim en verloop vergroten het al bestaande personeelstekort en veroorzaken een hoge werkdruk. Op een aantal plaatsen leiden langlopende reorganisatietrajecten en frequente bestemmingswijzigingen tot gevoelens van onzekerheid. Al langere tijd geven personeel en staf aan dat contact met de ingeslotenen in hun ogen verschaalt. Dat is het laatste jaar alleen nog maar erger geworden. Tijdgebrek maakt het contact vluchtig en oppervlakkig. Personeelsleden voelen zich tekortschieten in het, zelfs maar kort, aandacht geven aan grotere en kleinere problemen van ingeslotenen. Maar hun observaties en rapportages vormen wél de basis voor ordemaatregelen en selectiebeslissingen.

Deze situatie heeft gevolgen voor het gevoel van veiligheid onder het personeel en voor de kwaliteit en de effectiviteit van het contact met ingeslotenen. Het valt de Raad op dat de ingeslotenen deze situatie doorgaans aanvaarden. De Raad krijgt de indruk dat ingeslotenen er begrip voor hebben dat het personeel niet tot meer in staat is. De gedetineerden geven aan dat er onvoldoende aandacht is voor hun problemen, maar ze waarderen de manier waarop het inrichtingspersoneel hen tegemoet treedt over het algemeen positief. Wel stoort het gedetineerden dat er tussen personeelsleden verschillen zijn in benadering en dat soms inconsequent met regels wordt omgegaan. De gedetineerden hebben regelmatig te maken met haperingen in de voortgang van procedures, gebrek aan informatie en communicatiestoringen. Maar zij voeren dit gebrek aan kwaliteit niet terug op het personeel. Als oorzaken wijzen ze vooral de communicatiestructuur en onvoldoende alertheid bij hulpverlenende en ondersteunende diensten aan.

<sup>7</sup> Zie: advies van 21 december 2001 over de actuele situatie in de jeugdinrichtingen, paragraaf 4.1

Concluderend kan worden gesteld dat de vele factoren die te maken hebben met het functioneren van het personeel tezamen sterk doorwerken op de kwaliteit van de zorg en de bejegening.

Behandelingen starten laat of helemaal niet, activiteiten worden in een te strakke programmering geperst of vallen uit. Kortom: de ingeslotene krijgt niet meer datgene dat als basis voor een succesvolle reïntegratie nodig is. Dat is een zorgwekkend gegeven. Terwijl de verwachting is dat het dieptepunt van deze problematiek nog niet is bereikt. Een snelle wending ten goede is hoog nodig. Uitgaande van een sterk punt: de gemotiveerdheid van de medewerkers, zou het verkleinen van de afstand tussen top en werkvloer een stap in de goede richting zijn.





## HOOFDSTUK 3

## Maatschappelijke reïntegratie gesteund door samenwerking

### 3.1 Inleiding

De tenuitvoerlegging van sancties is één van de schakels in de strafrechtsketen. Deze keten wordt gevormd door een grote hoeveelheid onderling soms zeer verschillende schakels. Al die schakels zijn aan elkaar gekoppeld. Vaak heeft men het beeld dat de justitieketen bestaat uit een reeks van opeenvolgende fasen. Wij willen hier juist benadrukken hoe belangrijk het is dat verschillende partners gelijktijdig de handen ineenslaan. Ieder punt waar twee schakels in elkaar grijpen betekent een samenwerkingsrelatie. Op enkele daarvan heeft de Raad het afgelopen jaar in het bijzonder de aandacht gericht.

### 3.2 Vormen van samenwerking

#### 3.2.1 DJI en reclassering

In augustus 2001 stuurde de minister van Justitie een brief aan de Tweede Kamer over de reïntegratie van gedetineerden. In oktober verscheen de nota Effectieve reïntegratie. Deze stukken vormen belangrijke uitgangspunten voor de samenwerkingsrelatie tussen de DJI en de reclassering. Het is duidelijk dat een heroriëntatie nodig is. Beide organisaties hebben een taak bij de terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Het bijzondere van deze samenwerkingsrelatie is dat de reclassering voor een deel in de inrichtingen aanwezig is en daar diensten aanbiedt aan de gedetineerden én aan de inrichting. Deze situatie bestaat weliswaar al enkele tientallen jaren, maar blijft toch regelmatig vragen oproepen over de plaats van de betrokken reclasseringswerkers. De laatste jaren is het penitentiair reclasseringswerk door uiteenlopende oorzaken afgekalfd en versmald. Zieken worden vaak niet vervangen. Een algemeen georiënteerd hulpaanbod maakt plaats voor specifieke reïntegratieprogramma's. Twee vragen komen daarbij op. De eerste: waar moet de gedetineerde heen met zijn hulpvraag? Psycholoog, geestelijk verzorger en BSD worden aangesproken op zaken die de reclassering voorheen

voor haar rekening nam. En de tweede vraag: hoe zijn concurrentie en dubbel werk te vermijden als inrichtingen én reclassering zich, ieder in samenwerking met organisaties buiten, richten op reïntegratietrajecten zoals scholing en arbeidstoeleiding? De Raad is op tal van plaatsen op deze vragen gestuit.

Uit de nota Effectieve reïntegratie blijkt dat beide partijen verder willen op de weg die in de praktijk al zichtbaar was, maar dan wel op basis van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Het gevangeniswezen krijgt de regie over de reïntegratieactiviteiten tijdens de detentie; de reclassering over de periode daarna. De inrichtingsdirecteur bepaalt hoe de activiteiten die op terugkeer zijn gericht, vorm krijgen en schakelt de reclassering daarbij naar behoefte in. De reclassering stelt hier een aanbod tegenover bestaande uit een aantal vaste programma's. Dit lijkt eenvoudig, maar het is op dit moment nog niet helder hoe een en ander zal verlopen. Inrichtingen kunnen de uitvoering in de praktijk verschillend invullen. De vragen die hierboven werden genoemd zijn daarom beslist nog niet afdoende beantwoord. Inrichtingsdirecties en –medewerkers, maar ook reclasseringswerkers blijken slecht op de hoogte van wat hun respectieve hoofdkantoren voor ogen hebben. Zij lijken ook weinig betrokken bij de beleidsontwikkeling. De diversiteit van praktijken wordt voorlopig voortgezet.

Hoe dit zich verder ook gaat ontwikkelen, het is wel duidelijk dat de reclassering verdwijnt uit de inrichtingen als laagdrempelige, voor de gedetineerde gemakkelijk aanspreekbare, onafhankelijke hulpverlener. Het gevangeniswezen mist daarmee in het vervolg een instrument dat bij uitstek is toegesneden op het kunnen voldoen aan de algemene resocialisatieopdracht, neergelegd in de Penitentiaire beginwet. De gedetineerden kunnen zich niet meer richten tot een contactpersoon die buiten de inrichtingsorganisatie staat en die zij - juist om die reden - graag in vertrouwen nemen. De Raad ontmoet in zijn bezoeken grote bezwaren tegen deze ontwikkeling. Bezwaren die breed worden gedragen door gedeti-

neerden, Commissies van Toezicht, personeel, hulpverleningsstaf en directies. In een brief van december 2001 heeft de Raad dan ook duidelijk stelling genomen tegen deze ontwikkeling.

### 3.2.2 Penitentiaire programma's

De Raad koos - onder andere - de penitentiaire programma's als toezichtthema voor 2001. Hierboven is al aangegeven dat goede samenwerking en onderlinge aansluiting tussen DJI en reclassering bij het tenuitvoerleggen van penitentiaire programma's van groot belang is. Hier schort nog wel het een en ander aan. De PBW biedt uitzicht op een 'veelkleurige ontwikkeling', waarbij de programma's voor een brede groep gedetineerden beschikbaar kunnen komen. Drie jaar na invoering van de wet laat de praktijk echter zien dat de ontwikkeling kwalitatief noch kwantitatief in de buurt komt van de verwachtingen<sup>8</sup>. De inhoud van de programma's bestaat vrij eenzijdig uit arbeid. De doelgroep wordt maar voor een deel bereikt. Dat heeft bijvoorbeeld te maken met het feit dat er gedetineerden voor worden geselecteerd die zich in voorafgaande fasen positief hebben opgesteld. Zij zouden ook zonder penitentiaal programma succesvol in de samenleving kunnen terugkeren. Bovendien hanteren gevangeniswezen en reclassering in de praktijk niet altijd dezelfde selectiecriteria. De zogenaamde basis-penitentiaire programma's vormen een voortzetting van het vroegere experiment dagdetentie. Deze programma's leiden een kwijnend bestaan vanwege een gering aanbod. Verschillende penitentiaire trajectencentra zijn bij gebrek aan instroom opgeheven. De belangrijkste knelpunten zijn:

- de langdurige en gecompliceerde selectie- en plaatsingsprocedure;
- de belangstelling onder gedetineerden die minder groot is dan verwacht;
- gebrek aan kennis over regelgeving, procedures en praktische mogelijkheden onder betrokken functionarissen en gedetineerden in de gesloten inrichtingen;
- de weinig stimulerende houding en visie van personeel (in zeggende inrichtingen) over nut en doel van de programma's.

Gevangeniswezen en reclassering richten zich vooral op de eigen programma's. Er is dus nog een lange weg te gaan voordat het samenwerkingsproject tussen de twee organisaties een succes genoemd kan worden.

### 3.2.3 Reclassering als netwerk

'Samenwerking' is een essentiële voorwaarde voor het functioneren van de reclassering. Samenwerking tussen de reclasseringsinstellingen onderling,

samenwerking in de justitieketen en met maatschappelijke organisaties. De Raad gaf in de toezichtbezoeken bijzondere aandacht aan dit aspect. Het algemene beeld is dat de reclassering actief zoekt naar samenwerking. Dat moet ook wel, want het initiatief tot samenwerking lijkt zelden van 'de andere kant' te komen. De reclassering is meestal de vragende partij. De Raad trof gespreid over het land een grote diversiteit aan samenwerkingsprojecten aan. Het is daarbij de vraag in hoeverre de plaatselijke verschillen functioneel zijn: komen ze voort uit regionaal verschillende behoeften of uit min of meer toevallige initiatieven van directie en uitvoerend werk?

De speerpunten bij netwerkvorming lijken vooral te liggen bij de justitieketen, de GGz en de lokale overheid. Opvallend is dat de situatie per ressort en zelfs per arrondissement sterk verschilt. In het algemeen is er - onder meer door de vrij grote span of control bij leidinggevend - alleen voldoende ruimte voor netwerkontwikkeling in de vorm van een specifiek project. Het voordeel van een project is weliswaar dat het keurslijf van de productomschrijvingen en de productietikken opgerekt kan worden door ruimere mogelijkheden en budgetten. Maar werkers en leidinggevend verzuchten regelmatig dat ze eigenlijk alleen in projecten nog kunnen werken op een manier die zij vanuit hun professie en kwaliteitsstreven wenselijk en zinvol vinden. Projecten zijn tijdelijk en richten zich op een beperkt aantal doelgroepen. De reclassering kan alleen met succes aan resocialisatie bijdragen als er permanent een goede aansluiting is op maatschappelijke instellingen voor zorg, opvang en begeleiding. Zo biedt de positionering van de verslavingsreclassering kansen voor goede samenwerking met de GGz. Ook het feit dat gedragsdeskundigen vaak zowel voor de reclassering als voor andere organisaties (Riagg, FPD) werken is een goed aanknopingspunt voor samenwerking. Maar er zijn ook knelpunten op dit gebied. De GGz-voorzieningen hebben bijvoorbeeld vaak een hoge drempel. De GGz blijkt nogal eens afhoudend te staan tegenover het in behandeling nemen van justitieklienten. Hetzelfde geldt voor opvangvoorzieningen zoals RIBW's. Klinieken stellen niet alleen (te) hoge eisen aan de motivatie van patiënten, ze zijn ook geneigd eenmaal opgenomen patiënten te ontslaan als deze zich niet aan regels of voorwaarden houden. Terwijl het juist voor de hand ligt dat justitieklienten dit doen. Ze worden immers om dat soort redenen opgenomen.

De Raad hoort regelmatig dat centrale visie en sturing ontbreken als het gaat om samenwerking in de justitieketen. De samenwerking verschilt ook per

<sup>8</sup> Zie: adviezen van 28 mei en 27 november 2001, paragraaf 4.1

regio aanzienlijk. De reclassering blijkt visie en sturing vooral van het OM te verwachten. Waar zo'n visie bestaat is die vooral gericht op het bestrijden van overlast. Opvallend is dat de samenwerking met een en dezelfde instantie niet altijd op verschillende niveaus of aandachtsgebieden even succesvol is. De Raad heeft zijn uitgangspunten over de plaats en de taak van de reclassering in de strafrechtsketen in een notitie<sup>9</sup> neergelegd. In 2002 zal de Raad hierop verder ingaan.

Tenslotte blijkt dat er tussen de reclasseringsinstellingen onderling nog steeds concurrentie en wrijvingen voorkomen. Projecten 'vallen droog' door een gebrek aan doorverwijzing. Daarnaast blijkt de verslavingsreclassering nogal eens problemen te hebben met het feit dat Reclassering Nederland de verdeling van cliënten verzorgt. Ook over de manier waarop dat gebeurt is de verslavingsreclassering niet altijd tevreden. Al geruime tijd geleden heeft bureau Berenschot - in de context van de budget- en doelgroepenverdeling - een analyse uitgevoerd van deze problematiek. Die analyse heeft tot nu toe nog geen zichtbaar vervolg gehad.

De Raad is tijdens toezichtbezoeken bij herhaling gestuit op situaties waarin het uitblijven van een passende rol- en budgetverdeling de verhouding tussen de partners negatief beïnvloedt. De sfeer lijdt er verder onder dat Leger des Heils en verslavingszorg uit andere budgetten dan het reclasseringsbudget putten om aan de minimale kwaliteit van begeleiding te komen. Het zorgement vormt daarbij een onmisbaar deel van de begeleiding. Er is nog steeds geen oplossing voor deze problemen. Dat legt een hypothese op de samenwerking tussen de contractpartners. De Raad komt in de toezichtbezoeken zelden inzet van vrijwilligers tegen. Een samenwerkingsafpraak met Humanitas had hiervoor op landelijk niveau wel een impuls gegeven.

### 3.2.4 Tbs en GGz

De nota 'Veilig oversteken' van het ministerie van Justitie bepleit aansluiting tussen tbs en GGz op verschillende niveaus. De lijn in deze nota maakt op de Raad een zeer op de praktijk toegesneden indruk. Het is goed dat wordt nagedacht over de mogelijkheid om de tbs- en GGz-sectoren als 'achtervangfunctie' voor elkaar te laten fungeren. Gelet op de passantenproblematiek is iedere bijkomende opvangmogelijkheid voor de tbs immers welkom. De commissie-Kosto adviseert in de nota 'Veilig en

wel' tot een veel verdergaande samenwerking tussen Justitie en de GGz. De behandeling van tbs-gestelden zou daarbij geheel in handen van de GGz komen, terwijl Justitie (slechts) verantwoordelijk blijft voor de beveiliging. De Raad vindt dat deze voorstellen niet alleen te vroeg komen maar ook te verstrekkend zijn<sup>10</sup>. Er zou feitelijk een overheveling van de tbs naar de GGz tot stand komen. Een dergelijk perspectief zet de verdere uitvoering van de voorstellen uit het IBO2-rapport onder een te grote druk. Deze voorstellen willen zowel de samenwerking tussen de tbs-inrichtingen onderling als die met de GGz stimuleren. De Raad constateert met instemming dat aan de uitvoering van de voorstellen vol enthousiasme wordt gewerkt<sup>11</sup>. De GGz heeft echter op dit moment nog moeite om de moeilijker behandelbare, persoonlijkheidsgestoorde patiënten een adequate behandeling te bieden. Men is nog absoluut niet berekend op de opname van tbs-gestelden. Daar komt bij dat de GGz in de eerste plaats behandelingsdoelstellingen heeft en veel minder een bewarings-, laat staan een beveiligingsfilosofie. Dat betekent dat de beveiligingsgedachte, die voor de tbs nu eenmaal centraal staat, bij een fusie met de GGz op de tweede plaats zou komen. Daardoor zou ernstig afbreuk worden gedaan aan het beveiligingskarakter van de tbs-maatregel. Dit probleem is inmiddels ook zichtbaar in een van de tbs-klinieken, waarvan het beheer in het kader van een pilot onder verantwoordelijkheid van een GGz-instelling is gebracht.

Inmiddels komen vanuit de praktijk minder vergaande samenwerkingsvormen tussen tbs- en GGz-inrichtingen op gang. Deze lijken voorlopig een reëler perspectief te bieden dan het streven naar een van bovenaf opgelegd samengaan. Daarom beveelt de Raad - evenals andere adviesinstanties - aan eerst het IBO2-beleid verder uit te voeren. Daarnaast moeten het functioneren en de effecten worden onderzocht van de zgn. longstayafdelingen. Daar verblijven tbs-gestelden bij wie voorlopig geen uitzicht op een succesvolle behandeling bestaat.

### 3.2.5 tbs en gevangeniswezen

Voor tbs-gestelden die als passant in een huis van bewaring verblijven kan het, vooral wegens de lengte van de wachttijden, van belang zijn tijdig te starten met een voorbereiding op de opname. In april 2001 verscheen als onderdeel van het project 'Toekomst tbs' het deelrapport Preklinische interventie. De Raad achtte de pragmatische strekking en bescheiden toon van dit rapport in overeenstem-

<sup>9</sup> Referentienotitie reclassering, mei 2001

<sup>10</sup> Zie: advies van 12 november 2001 over rapport "Veilig en wel", paragraaf 4.1

<sup>11</sup> Zie: advies van 18 december 2001 over rapport "Veilig oversteken", paragraaf 4.1

ming met zowel de doelstellingen als de beperkingen die de penitentiaire omgeving nu eenmaal meebrengt<sup>12</sup>. De doelstellingen zijn: voorkomen dat de problematiek verergerd, bevordering van motivatie en verbetering van de diagnostiek. Verder worden de deelnemers alvast ingewijd in cultuur en werkwijze van de kliniek. Zo zou verkorting van de intramurale opnameduur kunnen worden bereikt. De samenwerking tussen tbs en gevangeniswezen kan ook bijdragen aan vergroting van het bejegeningrepertoire van het personeel. Daarbij moet dan wel voldoende rekening worden gehouden met de risico's die het starten met therapie voor de orde in de inrichting kan meebrengen. In het algemeen zou dit de gedetineerden ten goede komen. Maar er ligt ook een risico: het dagprogramma en de personeelssituatie moeten zodanig zijn dat voldoende inhoud kan worden gegeven aan het contact tussen personeel en de deelnemende passanten. Hier liggen immers, zoals eerder in dit verslag aangegeven, op dit moment de belangrijkste problemen in het gevangeniswezen. De Raad kwam in de toezichtbezoeken een enkel veelbelovend initiatief tegen. Het is echter de vraag hoe groot de ruimte is voor de penitentiaire inrichtingen om hierin verder te investeren. Een bijzondere vorm van samenwerking is die tussen de tbs-therapeuten en het psychomedisch overleg (PMO) van de inrichting. De therapeuten moeten over voldoende professionele autonomie beschikken, maar mogen geen inbreuk maken op de verhoudingen in de inrichting en de verantwoordelijkheid daarvoor van de directeur.

### 3.2.6 Jeugdzorg

Verwevenheid van straf- en civielrechtelijke maatregelen, een breed samenstel van vrijwillige en opgelegde hulpverleningsvormen en een combinatie van correctie- en opvoedingsdoelstellingen: dát zijn de kenmerken van de jeugdsector. De hulpverlening heeft daarnaast bemoeienis met jeugdigen in de rol van dader én in die van slachtoffer. Deze rollen zijn niet altijd duidelijk te onderscheiden. In zo'n complexe situatie kan samenwerking alleen resultaat hebben als dat onder een duidelijke regie gebeurt. De bureaus voor de jeugdzorg gaan hierin een centrale rol spelen. De Raad is teleurgesteld dat de rol van deze bureaus in het ontwerp van Wet op de Jeugdzorg weinig is uitgewerkt en dat zij onvoldoende worden neergezet als hét expertisepunt voor groei en ontwikkeling<sup>13</sup>. Een bijzonder gebied waar samenwerking tussen de betrokken instanties geregeld te wensen overlaat is dat van de zorg voor alleenstaande minderjarige asielzoekers<sup>14</sup>.

## 3.3 Conclusie

Samenwerking binnen en buiten de justitieketen is een eerste voorwaarde om succesvol te kunnen werken aan de reïntegratie van justitiabelen. De praktijk laat zien dat deze samenwerking ook actief wordt gezocht. Voor het maken en nakomen van afspraken is het van belang dat onder een herkenbare regie een gemeenschappelijk doel wordt nagestreefd. Ook moeten de partners op een vergelijkbaar niveau van verantwoordelijkheid en zeggenschap opereren. Nog belangrijker is dat het reïntegratiedoel voorop staat, niet het belang van de sector of de instelling. Uit het toezicht van de Raad is gebleken dat in de meeste gevallen wel een of meer van deze voorwaarden ontbreken. Verschillende partijen richten zich met een vergelijkbaar aanbod op een en dezelfde doelgroep, terwijl andere groepen van hulp verstoken blijven. Oneigenlijke concurrentie leidt ertoe dat nuttig gebleken en in principe levensvatbare projecten zoals basis-penitentiaire programma's (de voormalige dagdetentie) een stille dood sterven en dagtrainingscentra droogvallen.



12 Zie: advies van 19 juni 2001 over preklinische interventie, paragraaf 4.1

13 Zie: advies van 18 mei 2001 over concept Wet op de jeugdzorg, paragraaf 4.1

14 Zie: advies van 1 juni 2001 over implementatie ama-beleidsnota, paragraaf 4.1





# *Bijlagen*

## BIJLAGE I

# De uitvoering van de drie taken van de Raad in 2001

### A Advisering

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming adviseert over de uitvoering van beleid en toepassing van regelgeving op het terrein van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen en beoogt daarmee bij te dragen aan een optimale effectivering van de zorg die justitie gehouden is te bieden aan diegenen die in dat kader aan haar verantwoordelijkheid zijn toevertrouwd, in het bijzonder uit oogpunt van hun succesvolle (re)integratie in de samenleving. De Raad is daarin effectief wanneer zijn adviezen een rol van betekenis spelen in het debat en in de besluitvorming op ambtelijk, politiek en maatschappelijk niveau.

De adviezen van de Raad zijn openbaar. Een samenvatting of aankondiging verschijnt in de Staatscourant. De adviezen zijn opvraagbaar bij het bureau van de Raad.

#### **In 2001 heeft de Raad 26 adviezen uitgebracht.**

#### *De adviezen op hoofdlijnen:* (in chronologische volgorde)

##### *Protocol camera-observatie jeugdinrichtingen,* 1 februari 2001

De Raad stemt geheel met de conceptregeling in.

##### *Erkenningsregeling scholings- en trainingsprogramma jeugdinrichtingen,* 1 februari 2001

De Raad kan zich in de regeling vinden. De Raad gaat ervan uit dat alleen programma's worden aangeboden die hun werkzaamheid hebben bewezen. Mochten toch nieuwe programma's worden aangeboden dan adviseert de Raad deze gedurende de looptijd van de erkenning aan een tussentijdse toets te onderwerpen.

##### *Regeling plaatsing en overplaatsing jeugdigen,* 1 februari 2001

De Raad stemt in grote lijnen met de conceptregeling in.

##### *Model huisregels justitiële jeugdinrichtingen,* 1 februari 2001

Het hanteren van begrijpelijk - kindvriendelijk - taalgebruik en het aanbieden van vertalingen zijn van essentieel belang.

##### *Reglement Justitiële Jeugdinrichtingen,* 1 februari 2001

De Raad adviseert het als preambule opnemen van de opvoedings- en reïntegratiedoelstellingen als algemene beginselen achter de tenuitvoerlegging. De aanwezigheid van voldoende en competent personeel is een voorwaarde om daaraan te kunnen voldoen. De Raad acht gezamenlijk verblijf in één inrichting van strafrechtelijk en civiel geplaatsten niet zo vanzelfsprekend als dat in de praktijk is. Jeugdigen met andersoortige psychische problemen en degenen die na ontslag het land moeten verlaten, mogen niet bij voorbaat worden uitgesloten van scholing en training.

##### *Wetsvoorstel inzake verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege,* 8 februari 2001

De Raad adviseert negatief over dit wetsvoorstel. Het is niet bekend van hoeveel tbs-gestelden en, meer in het bijzonder, van hoeveel zedendelinquenten de verpleging voorwaardelijk wordt beëindigd. Het gaat waarschijnlijk om een zeer kleine groep; blijvend delictgevaarlijke agressieve zedendelinquenten zullen meestal niet voor een voorwaardelijke beëindiging in aanmerking komen en in een longstayafdeling verblijven.

Het geven van een rechterlijke machtiging - bijvoorbeeld tot opname in de GGz - lijkt een betere oplossing dan het na drie jaar nog eens verlengen van een voorwaardelijke beëindiging. Toepassing van de tbs-maatregel moet een ultimatum blijven. De Raad ziet niet in waarom een termijn van zes jaar nodig zou zijn en beveelt evaluatie van de geldende wetgeving aan.

##### *Bestemmingsplan gevangeniswezen,* 26 maart 2001

De Raad kan zich in de algemene lijn goed vinden. Aandacht wordt gevraagd voor sturingsproblemen op landelijk niveau ten aanzien van jongvolwassenen en verslaafden. De Raad acht de argumentatie voor het deels afbouwen van verslaafdenbegeleidingsafdelingen onvoldoende. Het aanhouden van "mottenballencapaciteit" is alleen effectief als daarvoor personeel voorhanden of te vinden is en als de betreffende (oude) gebouwen aan de eisen voldoen. De Raad beveelt aan om schommelingen in het gedetineerdenaanbod op te vangen door tempo-aanpassingen in de detentiefasering en door het beter benutten van einde-detentie-varianten. Vragen worden gesteld over

de selectie van extreem langgestraften en gedetineerden voor de halfopen inrichtingen.

*Evaluatie van de Stop-reactie, 27 maart 2001*

Wil de Stop-reactie daadwerkelijk onderdeel gaan uitmaken van het preventiebeleid van Justitie, dan zal de uitvoering aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. Zo moeten criteria voor het ontwikkelen van Stop-reacties expliciet worden gemaakt. Er kleven grote bezwaren aan de selectie zoals de verbalisant/politieambtenaar die nu maakt. Een juiste match tussen de dader en het gepleegde delict enerzijds en de reactie anderzijds is van groot belang. De duur van de Stop-activiteiten moet minimaal 5 uur zijn (in plaats van de huidige 1 tot 4,5 uur) en daarnaast een 'steviger' invulling krijgen. Alleen dan staat de reactie in verhouding tot het delict. Verder moet de Stop-reactie binnen uiterlijk drie weken zijn afgedaan om enig effect te sorteren. Eventuele voortzetting van de Stop-reactie moet gekoppeld worden aan een evaluatie na een jaar. Informatie over zowel aard en ernst van het delict als aard van de reactie moet daarbij worden gerelateerd aan recidivegegevens.

*Regeling strafonderbreking jeugdigen 3 mei 2001*

De Raad vindt dat het verschil en de onderlinge verhouding tussen strafonderbreking en verlof onvoldoende tot uitdrukking komen. Verder beveelt de Raad aan de mogelijkheid van beroep in de BJJ op te nemen.

*Concept Wet op de Jeugdzorg, 18 mei 2001*

De Raad mist in deze conceptwet het nieuwe elan dat in het Beleidskader Wet op de Jeugdzorg (voorjaar 2000) naar voren kwam. Door de wijze waarop de grondslagen van het nieuwe jeugdzorgsysteem in de conceptwet zijn weergegeven komt in de praktijk de nadruk te liggen op regelgeving en protocollering in plaats van op het bevorderen van meer inhoudelijke veranderingen. Het Bureau Jeugdzorg komt in deze conceptwet naar voren als een administratieve instantie met een monopoliepositie op het gebied van het afgeven van indicaties. Jeugdigen kunnen alleen aanspraak doen op jeugdzorg via dit bureau. Uit deze wet valt niet af te lezen dat het Bureau Jeugdzorg hét expertisebureau is op het gebied van groei en ontwikkeling. Ook blijkt uit de wet niet dat er een voldoende laagdrempelig aanbod bestaat aan hulp en steun voor ouders

met kleinere problemen op het gebied van opvoeding en ontwikkeling. Tenslotte legt de wet de voorwaarden voor het goed functioneren van één geïntegreerde organisatie voor jeugdzorg onvoldoende vast.

*Wijziging Wetboek van Strafrecht en PBW in verband met penitentiaire programma's en elektronisch toezicht, 28 mei 2001*

De doelgroep van de penitentiaire programma's hoeft niet te worden uitgebreid; deze doelgroep wordt in de eerste plaats onvoldoende bereikt. De Raad adviseert daarom de bestaande regelgeving en de daarop gebaseerde tenuitvoerleggingspraktijk te verbeteren, maar de voorgestelde wetswijzigingen niet door te voeren. De relatie en de samenwerking tussen de uitvoeringsverantwoordelijken - gevangeniswezen en reclasering - moeten nadrukkelijk worden gezien.

*Implementatie van de ama-beleidsnota, 1 juni 2001*

Het beperken van de toestroom van minderjarige asielzoekers en het terugkeerbeleid van de ama's staan in deze nieuwe nota veel meer centraal dan in de nota van maart 2000. De Raad onderschrijft in het algemeen maatregelen met als doel de instroom van ama's te beperken, terugkeer te stimuleren en de aanpak van mensensmokkel te intensiveren. De nadruk op het beperken van de instroom en op de terugkeer gaat echter ten koste van aandacht voor degenen die mogelijk wél recht hebben op een vluchtelingenstatus: de vraag is of deze categorie er nog wel 'uitgezeefd' wordt. Los van deze discussie moet ingevolge het Verdrag inzake de Rechten van het Kind vooropstaan dat ama's die in Nederland verblijven op een humane wijze worden bejegend. De Raad maakt zich op een concreet aantal punten zorgen over de positie van de ama's en vindt het van belang dat de gevolgen van het beleid, als dit zou worden uitgevoerd, in kaart worden gebracht.

*Circulaire methadonverstrekking aan gedetineerden, 1 juni 2001*

De Raad acht het niet zinvol nu een circulaire over methadonverstrekking uit te brengen omdat binnenkort een advies van de Gezondheidsraad over dit onderwerp verschijnt. De Raad beveelt aan de circulaire te beperken tot zaken die op korte termijn geregeld moeten worden: procedurevoorschriften aan de directeur en de inrichtingsarts in het geval dat de arts in afwij-



king handelt van de bestaande handreiking methadonverstrekking. Het bereiken van overeenstemming over het behandelplan is overigens niet af te dwingen.

*DNA-onderzoek bij veroordeelden, 18 juni 2001*

De Raad kan zich in het wetsvoorstel vinden. Er wordt een goede balans gevonden tussen de belangen van resocialisatie en het voorkomen van recidive. De wet delegeert enkele belangrijke onderwerpen (om welke misdrijven gaat het; de wijze van uitvoering; mogelijkheden van de OvJ om onderzoek achterwege te laten) naar lagere regelgeving; daarover adviseert de Raad graag nader. De Raad adviseerde eerder over DNA-onderzoek op 28 februari 2000.

*Rapport 'Preklinische interventie; deelproject van Toekomst tbs', 19 juni 2001*

Het aanbieden van preklinische behandeling aan tbs-passanten is inhoudelijk te zien als een aanvulling op de algemene zorgplicht van de penitentiair directeur. De vaak langdurige passanten-tijd zal de vereiste timing van de preklinische interventies bemoeilijken. Preklinische interventies vormen op zichzelf geen enkele rechtvaardiging om de duur van de wachttijden te handhaven. Convenanten tussen penitentiaire inrichting en tbs-kliniek waarin de onderlinge verantwoordelijkheden en de aard van de samenwerking - met verplichte items - duidelijk zijn vastgelegd zijn van groot belang. De tbs-kliniek is ervoor verantwoordelijk dat de behandeling bij tbs-passanten geen gedrag oproept waarmee het penitentiair personeel niet adequaat kan omgaan.

*'Kwaliteitsverbetering' (deelrapport Verbeterproject tbs terecht), 19 juni 2001*

De tbs-sector heeft een onafhankelijk en gezaghebbend wetenschappelijk instituut nodig dat los staat van de tbs-klinieken. De eerste opdracht voor dit instituut zou een onderzoek moeten zijn naar de verschillen tussen de klinieken in de geboden behandelingen. Een wetenschappelijke fundering van die verschillen is er nu niet. Het expertisecentrum moet niet eenzijdig, bijvoorbeeld in sociaal-psychiatrische richting, georiënteerd zijn.

*Regeling tegemoetkoming bijzondere kosten onderwijs en pedagogische activiteiten jeugdigen, 3 mei 2001; Regeling melding bijzondere voorvallen jeugdigen, 28 juni 2001*

De Raad vindt dat onvoldoende duidelijk is gemaakt waarom alleen strafrechtelijk geplaatsten voor een vergoeding in aanmerking komen. Ook is niet duidelijk of tegen een afwijzing beroep open staat.

*Richtlijnen na het overlijden van minderjarigen, 10 juli 2001*

Het spreekt vanzelf dat er naar gestreefd moet worden dat zo weinig mogelijk kinderen overlijden door kindermishandeling. De middelen die hiertoe worden voorgesteld strekken echter veel te ver, nu het overleden kind in alle gevallen moet blijven liggen tot de forensisch geneeskundige is gearriveerd. Het overlijden van een kind is voor ouders en familie een traumatiserende gebeurtenis. Die moet niet nog extra worden gecompliceerd, tenzij er duidelijke vermoedens van kindermishandeling zijn. De Raad voorziet ook financiële en logistieke problemen bij uitvoering van de richtlijnen. De Raad doet daarom een voorstel tot verbetering van de bestaande praktijk en wijst op de noodzaak om (meer) aandacht te besteden aan situaties waarin er signalen zijn die wijzen op kindermishandeling.

*Rapport 'Veilig en wel' van de Commissie Beleidsvisie tbs (Commissie Kosto), 12 september 2001*

De tijd is nog niet rijp voor integratie van de tbs in de GGz. Het is ook te riskant vanuit een oogpunt van beveiliging van de samenleving. De uitwerking van de kabinetsmaatregelen op het gebied van IBO2-tbs krijgt onvoldoende kans en er wordt afbreuk gedaan aan beoogde bevordering van de uitstroom uit de tbs door a-selectie toewijzing van patiënten, bekorting van de behandelduur en toediening van financiële prikkels. De uitwerking in de praktijk van IBO2 moet zijn tijd hebben om de tbs-instellingen op een natuurlijke wijze te laten toegroeien naar meer samenwerking, zowel onderling als met de GGz.

*Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, 4 oktober 2001*

De Raad gaat akkoord met een wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Het bestaan van afdeling(en) voor intensieve zorg en intensieve behandeling krijgt hierdoor een wettelijke basis. Wel mist de Raad de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen plaatsing op zo'n afdeling.

*Rapport 'Verbeteren toegang tbs', 27 november 2001*

Aanscherping van de wettelijke criteria is niet nodig. tbs wordt bij lichtere delicten niet opgelegd. Bovendien komen er ook overigens geen veroordeelden 'in de tbs' die er op grond van te ruime wettelijke criteria niet thuishoren. Forensische indicatiecommissies moeten voldoen aan hoge eisen van expertise en kwaliteit: het niveau van het PBC/de FPD is vereist. Als de forensische indicatiecommissie een indicatie stelt die de GGz betreft, moet de GGz deze overnemen. De GGz moet over de middelen beschikken om de verantwoorde zorg én de veiligheid te garanderen.

*Evaluatie penitentiaire programma's, 27 november 2001*

De uitvoering van penitentiaire programma's dreigt op drie belangrijke punten te stagneren: de benutting van de beschikbare capaciteit; de samenstelling van de populatie ten opzichte van de doelgroep; de inhoud van de programma's. De Raad stelt een aantal concrete maatregelen voor om tot een ruimere en gevarieerdere toepassing te komen.

*Rapport 'Veilig oversteken, verbeteren van patiëntenstromen van de forensische psychiatrie', 18 december 2001*

Het rapport biedt een goede basis en uitwerking voor lopende ontwikkelingen en onderlinge afstemming van de voorzieningen van de tbs-sector en die van de GGz. Het toont hoe enthousiasmerend en sturend de verschillende componenten van regioplanning zouden kunnen worden georganiseerd. Als deze ontwikkelingen slagen mogen integratiebewegingen tussen tbs en GGz niet worden uitgesloten en zeker ook niet principieel als sluitstuk van samenwerking worden afgewezen.

*Reïntegratie van gedetineerden en de nota Effectieve reïntegratie, 18 december 2001*

De Raad is ernstig verontrust over het verdwijnen van de reclassering uit de penitentiaire inrichtingen als laagdrempelige, gemakkelijk voor de gedetineerde aanspreekbare, onafhankelijke hulpverlener. Er ligt een situatie in het verschiep waarin aan een beperkte groep gedetineerden nog slechts activiteiten worden aangeboden, waarvan is aangetoond dat ze bijdragen aan recidivevermindering. Het is niet duidelijk of en hoe de inrichtingen dit verlies moeten opvangen. Gelet op de verplichtingen van Justitie ten opzichte van alle aan haar zorg toevertrouwde gedetineerden acht de Raad het verlies van dit hulpverleningsaanbod niet aanvaardbaar.

*De actuele situatie in de justitiële jeugdinrichtingen, 21 december 2001*

De Raad is bezorgd over de situatie van jeugdigen in deze inrichtingen. In de meeste van de bezochte inrichtingen

- verblijven jeugdigen structureel langer op hun kamer dan volgens wettelijke regels is toegestaan;
- worden onderwijsfaciliteiten door (te) geringe personele bezetting minder gebruikt dan zou moeten;
- heeft het tekort aan vaste groepsleiders zijn weerslag op de bejegening van de jeugdigen;
- gaat in de dagelijkse omgang met jeugdigen, door de zware druk waaronder het personeel moet werken, beheersing prevaleren boven bejegening en behandeling.

Het personeel kent of doorziet de talloze en gedetailleerde regels onvoldoende als gevolg van de grote doorstroming van personeel en de hectiek van het dagelijkse werk. De kloof tussen beleidsplannen met ambitieuze doelstellingen en de praktijk van alledag groeit. Een gezonde basis voor de start van enigerlei vorm van behandeling is op het moment niet aanwezig. Het inzetten van honderd extra medewerkers is niet meer dan een druppel op een gloeiende plaat, nog los van het probleem om dit personeel te vinden. Om de capaciteitsdruk op de jeugdinrichtingen te verlichten moet meer aandacht worden besteed aan alternatieve (tenuitvoerlegging van) sancties.

## B Toezicht

De Raad houdt toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen. De Raad beoogt daarmee bij te dragen aan optimalisering van de zorg die justitie gehouden is te bieden aan diegenen die in het kader van die tenuitvoerlegging aan de verantwoordelijkheid van justitie zijn toevertrouwd. De Raad let daarbij in het bijzonder op die aspecten die de reïntegratie van de justitiabelen dienen. De Raad is daarin effectief wanneer de bevindingen van de Raad adequate aanzetten zijn tot verbetering van de zorg.

### Praktijk

De praktische uitvoering van het toezicht is geprotocolleerd in kaders die aangeven waarop het toezicht is gericht en welke ijkpunten en maatstaven de Raad hanteert.

Informatie is in de eerste plaats afkomstig uit eigen waarneming ter plekke. De Raad bezoekt de locaties waar de tenuitvoerlegging plaatsvindt minstens eenmaal per twee jaar. Daarnaast komt informatie binnen van het beleidsniveau en van de Commissies van Toezicht. Incidenteel stelt de Raad schriftelijke vragen of gebruikt het instrument van de enquête. Steeds vaker ontvangt de Raad signalen of informatie van gedetineerden (commissies).

Sinds april 2001 houdt de Raad ook toezicht op de jeugdsector. Het voormalige CAJK, de huidige sectie jeugd, had geen toezichthoudende taak. Voorlopig is het toezicht beperkt tot de residentiële inrichtingen. In dit eerste jaar hadden de bezoeken voornamelijk een kennismakingskarakter. De komende jaren wordt het aantal bezoeken aan de jeugdinrichtingen geleidelijk uitgebreid.

De Raad doet het ministerie verslag van de afzonderlijke bezoeken. Deze verslagen worden verder niet actief openbaar gemaakt. Wel zijn ze op verzoek in te zien, bijvoorbeeld voor wetenschappelijk onderzoek. Af en toe wordt van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. In 2001 gebruikten verschillende universitaire onderzoekers de verslagen voor de evaluatie van de Penitentiaire beginselenwet.

Een weerslag van het toezicht in algemene zin treft u in dit jaarverslag aan.

### In 2001 heeft de Raad 61 toezichtbezoeken afgelegd.

#### overzicht (in alfabetische volgorde):

Almelo, HvB, 19 september  
Amerswiel, PI voor vrouwen, 3 juli  
Arnhem-zuid, HvB, 9 mei  
Assen, forensisch-psychiatrische kliniek, 20 februari  
Blokhuispoort, HvB te Leeuwarden, 14 november  
Breda, HvB voor vrouwen, 9 juli  
De Dreef, jeugdinrichting, 11 mei  
Den Engh, jeugdinrichting, 13 september  
Eenhoorn, POI's De Sluis en Het Keern, 20 februari  
Geerhorst, HvB te Sittard, 25 januari  
Ggz Eindhoven, forensisch-psychiatrische kliniek, 14 december  
Grittenborgh, HvB te Hoogeveen, 3 oktober  
Groningen, HvB, 11 april  
Groot Bankenbosch, HOI/POI te Veenhuizen, 30 oktober  
Haarlem, HvB, 28 juni  
Hartelborgt, jeugdinrichting, 10 december  
Heyer-Acker, jeugdinrichting, 9 oktober  
Hunnerberg, jeugdinrichting, 15 november  
IJssel, HvB en gevangenis, 3 mei  
JC Koning Willem II, vreemdelingenbewaring, 11 oktober  
Kruisberg, HvB te Doetinchem, 1 februari  
Leuvense Poort, HvB te Den Bosch, 15 januari  
Marwei, HvB te Leeuwarden, 21 maart  
Mesdagkliniek, forensisch-psychiatrische kliniek, 9 november  
Nieuw Vosseveld unit 4, 28 maart  
Nieuw Vosseveld unit 5 (EBI), 12 december  
Nieuw Vosseveld unit 6, 22 augustus  
Nieuwe Lloyd, jeugdinrichting, 26 juni  
Nieuwegein, HvB, 7 juni  
Norgervhaven, gevangenis, 30 augustus  
Oldenkotte, forensisch-psychiatrische kliniek, 3 september  
Oostereiland, vreemdelingenbewaring, 4 december  
Ottho Gerhard Heldring Stichting, jeugdinrichting, 11 juni  
Over-Amstel, Foba, 29 januari  
Overmaze, HvB te Maastricht, 28 februari  
PC Scheveningen unit 4, POI/PP, 13 juni  
PC Scheveningen unit 5, 8 maart  
PC Scheveningen, unit 3, jongvolwassenen, 7 november  
penitentiaire programma's ressort Amsterdam (PIA Haarlem), 8 februari  
penitentiaire programma's ressort Arnhem (PIA Arnhem), 26 september

penitentiaire programma's ressort Den Bosch (PIA Roermond), 2 april  
 penitentiaire programma's ressort Den Haag (PIA Noordsingel), 17 juli  
 penitentiaire programma's ressort Leeuwarden (PIA Groningen), 6 september  
 Pieter Baan Centrum, 11 januari  
 Pompekliniek, 11 april  
 Reclassering Nederland, ressort Den Bosch, 15 februari  
 Reclassering Nederland, ressort Amsterdam, 22 maart  
 Reclassering Nederland, ressort Den Haag, 18 mei  
 Reclassering Nederland, ressort Arnhem, 27 juni  
 Reclassering Nederland, ressort Leeuwarden, 19 september  
 Reclassering Nederland, ressort Den Bosch, 31 oktober  
 Reclassering Nederland, ressort Amsterdam, 13 december  
 Roermond, HvB, 16 oktober  
 Rooyse Wissel, forensisch-psychiatrische kliniek, 9 oktober  
 Stadsgevangenis Rotterdam, Hoogvliet, 10 september  
 Torentijd, HvB te Middelburg, 25 april  
 Veldzicht, forensisch-psychiatrisch Centrum, 28 mei  
 Westlinge, POI te Heerhugowaard, 25 oktober  
 Zoetermeer, HvB en gevangenis, 14 maart  
 Zuyder Bos, gevangenis te Heerhugowaard, 13 juli  
 Zwolle, HvB vrouwen, 21 november

## C Rechtspraak

De Raad voert de rechtsprekende taken in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen uit die hem bij zijn opgedragen. De Raad draagt daarmee bij aan handhaving en optimalisering van het niveau van de zorg die justitie gehouden is te bieden aan diegenen die in een justitiële inrichting aan de verantwoordelijkheid van justitie zijn toevertrouwd. De Raad is daarin effectief wanneer de uitspraken van de Raad worden uitgevoerd en bovendien heldere jurisprudentie opleveren die openbaar beschikbaar is en richtinggevend is voor beleidsvorming en -verandering.

Het beklagrecht voor gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen kent twee instanties. In eerste aanleg doet de beklagcommissie bij de betreffende inrichting een uitspraak. Wanneer klager of directeur zich niet met die uitspraak kunnen verenigen staat beroep bij de Raad open. Men kan bij de Raad ook opkomen tegen plaatsingsbeslissingen van het ministerie van Justitie. De uitspraken van de Raad zijn bindend. De rechtspraak strekt zich niet uit tot de reclassering. Voor de reclassering is er een eigen klachtprocedure, zonder beroepsmogelijkheid.

### *De juridische kaders van de rechtspraak*

In 2001 is de laatste van de trits nieuwe beginselenwetten ingevoerd, die op het terrein van de justitiële jeugdinrichtingen. Deze nieuwe beginselenwet trad in werking per 1 september.

Hiermee is de rechtsbescherming op dit terrein vergelijkbaar met die in het gevangeniswezen en de tbs.

### *Coördinatie rechtspraak*

De Raad heeft de eenheid van rechtspraak in 2001 via drie instrumenten bevorderd:

- het instellen van een rechtspraakkamer;
- de voorbereiding van een jurisprudentiedatabank;
- het organiseren van bijeenkomsten met beklagcommissies.

### *Rechtspraakkamer*

Gelijktijdig met de samenvoeging van de Raad en het College is in april een nieuw intern orgaan in het leven geroepen: de rechtspraakkamer. Deze kamer coördineert (het beleid in) de rechtspraak en de werkzaamheden van de beroepscommissies uit de Raad. Alle voorzitters van de beroepscommissies maken deel uit van de rechtspraakkamer. Het secretariaat van de Raad ondersteunt de kamer. In 2001 kwam de rechtspraakkamer twee maal bijeen.

### *Jurisprudentiedatabank*

In november 2001 is een projectgroep gestart met het opzetten van een jurisprudentiedatabank, in eerste instantie voor intern gebruik. De verwachting is dat dit systeem in het voorjaar van 2002 operationeel zal zijn. Het is de bedoeling dat ook derden in de toekomst (via internet) gebruik kunnen maken van de databank.

### *Bijeenkomsten met beklagcommissies*

Twee jaar na de inwerkingtreding van de PBW heeft de Raad in 2001 bijeenkomsten georganiseerd met leden van de beklagcommissies uit de commissies van toezicht bij gevangenen en huizen van bewaring. Er zijn vier bijeenkomsten gehouden: in Vught, Alphen aan den Rijn, Amsterdam en Zutphen. Tijdens deze bijeenkomsten kwamen de meest uiteenlopende onderwerpen op het terrein van het beklag- en beroepsrecht aan de orde en was er gelegenheid om van gedachten te wisselen over knelpunten.

Een greep uit onderwerpen waarover werd gesproken:

- bemiddeling;
- beklagwaardigheid van handelingen van het inrichtingspersoneel;
- klachten over het vervoer van goederen door de Dienst Vervoer en Ondersteuning;
- de 103%-regeling;
- de scheidslijn tussen een beklagzaak en een medische zaak;
- het vermelden van de beroepsmogelijkheid bij een mondelinge uitspraak;
- de toegang tot uitspraken van de beroepscommissie;
- de rechtspositie van de SOV-gedetineerde;
- de consequenties van de zogenoemde Halal<sup>15</sup>-uitspraak;
- klachten over een selectieadvies van de directeur.

De bijeenkomsten voorzagen duidelijk in een behoefte. De rechtspraakkamer heeft besloten om deze bijeenkomsten om de twee jaar te houden. De kamer zal nagaan of het houden van een dergelijke bijeenkomst voor beklagcommissies bij tbs-inrichtingen kan worden gecombineerd met de jaarlijkse studiedag van de Prof. mr W.P.J. Pompekliniek te Nijmegen.

### *Rechtspraak in cijfers*

#### **Aantal beroepen**

Het aantal beroepen dat in 2001 is ingediend is achtergebleven bij de verwachting én bij het aantal in 2000 ingediende beroepen. In 2001 is de daling ten opzichte van 2000 ruim 17%. We zien deze daling op alle gebieden.

Op het gehele PBW-terrein is er een daling van 16%. Opvallende uitzondering vormen de medische beroepen. Deze zijn met 25% toegenomen. Het gaat echter om lage absolute cijfers. Op het BVT-terrein is het aantal beroepen met 9% verminderd. Het aantal beroepen op het terrein van de jeugdinrichtingen was al niet groot en is nog verder afgenomen.

Het totaal aantal schorsingsverzoeken is eveneens afgenomen (met 15%), maar op het BVT-terrein was er sprake van een stijging (22%). Het gaat ook hier om lage absolute cijfers.

Ook de 'overige zaken' zijn afgenomen, en wel met 24%. Het gaat hier om alle verzoeken en klachten die niet als een beroepschrift in behandeling kunnen worden genomen, meestal omdat eerst nog een andere procedure moet worden doorlopen of omdat de RSJ niet bevoegd is.

De precieze cijfers staan in de bijlage.

#### **Doorlooptijden**

Op het PBW-terrein blijkt - evenals vorig jaar - de afdoening van de meeste zaken tussen de 2 en de 5 maanden te duren. Bij de medische beroepszaken valt op dat in 2001 een aantal zaken zeer veel tijd kostte. De oorzaak hiervan ligt in de lage frequentie van de zittingen (4 in 2001).

Op het BVT-terrein blijkt de afdoening gemiddeld meer tijd te kosten dan op het PBW-terrein. Dit komt vooral door de relatief lange afdoeningstermijn van de passantenberoepen. De Raad is in dit geval voor informatie afhankelijk van de DJI. Het lukt deze dienst niet om de informatie binnen een redelijke tijd aan te leveren. De Raad heeft daarover contact gehad met de DJI. Aan verbeteringen wordt gewerkt.

#### **Uitspraken**

Als het gaat om de inhoud van de beslissing op het beroep blijkt in het gevangeniswezen 11% van alle beroepen gegrond te worden verklaard en ca. 79% ongegrond. Dit was in 2000 respectievelijk 13% en 65%. De overige zaken werden op andere wijze afge-

<sup>15</sup> Halalvoedsel is bereid volgens Islamitische geloofsregels.

daan, waarbij de belangrijkste restcategorie de niet-ontvankelijkheid betreft. In de BVT-zaken is in 62% van de gevallen sprake van een gegrondverklaring en luidt in 33% de uitspraak ongegrond. Dit was in 2000 respectievelijk 55% en 23%. Het hoge percentage gegrondverklaringen in de BVT-zaken wordt veroorzaakt door het hoge aantal formele gegrondverklaringen van de passantenberoepen.

### **Zittingen**

Voor een belangrijk deel van de beroepen worden zittingen georganiseerd. In het verslagjaar waren dat er in het totaal 61. Dat waren 38 zittingen op het terrein van het gevangeniswezen (waaronder 4 medische zittingen), 13 op het terrein van de tbs, 4 op het jeugdterrein en tot slot 6 adoptiezittingen.

### **Beleidsimplicaties**

Het zou interessant zijn om de effecten van beklag en beroep op het algemeen beleid in kaart te brengen. Het blijkt echter niet eenvoudig om hier zicht op te krijgen. Soms is duidelijk dat een beoogd of voor de hand liggend effect niet wordt bereikt. Zo wordt de beroepsuitspraak over de duur van het dagprogramma in enkele inrichtingen niet in de praktijk gebracht. Veel instanties maken in het geheel geen gewag van de hoeveelheid en de aard van de klachten die tegen hen worden ingediend. Jaarverslagen op centraal niveau (DJI, Reclassering Nederland) roeren het onderwerp niet aan. Dat is jammer. Het zou nuttig zijn om het geheel van klachtafhandelingen waar mogelijk ten goede te laten komen aan ontwikkeling en monitoring van beleid.

*In 2001 heeft de Raad 2500 zaken afgedaan.*

## **D Advisering bij adoptie**

De Raad adviseert krachtens artikel 7 van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie in individuele zaken. Deze taak is qua aantallen niet omvangrijk en staat enigszins los van de overige taken van de Raad. Wanneer een echtpaar – of één persoon, ongeacht of deze gehuwd is – van plan is een buitenlands kind te adopteren moet de minister van Justitie daarvoor eerst een beginseltoestemming afgeven. Soms wordt tegen de afwijzing van zo'n verzoek bezwaar aangetekend. In dat geval wint de minister advies van de Raad in. Een speciale commissie uit de Raad bereidt de advisering voor. Deze commissie heeft een vaste voorzitter, de leden rouleren. Onder hen is in ieder geval een gedragsdeskundige. De aspirant-adoptiefouders worden in beginsel uitgenodigd om, als zij dat willen vergezeld van een raadsman, hun bezwaar toe te lichten. Een vertegenwoordiger van de minister wordt uitgenodigd om daarbij aanwezig te zijn. Soms raadpleegt de Raad daarnaast een externe deskundige.

In het verslagjaar zijn acht van dergelijke adviezen uitgebracht. Ter voorbereiding hiervan zijn vijf hoorzittingen gehouden. In één zaak heeft een onafhankelijke deskundige nader onderzoek verricht. De helft van de zaken betrof de vraag of sprake was van een bijzondere geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind in de leeftijd van 2 tot 6 jaar. In drie zaken ging het om het overschrijden van de wettelijk maximaal toegestane leeftijd van (één van) de ouders. In één zaak was het leeftijdsverschil tussen één van de adoptiefouders en het beoogde adoptiekind meer dan 40 jaar. Bovendien was de afwijzing van het verzoek om beginseltoestemming niet voldoende gemotiveerd. In twee zaken adviseerde de Raad om het verzoek van de aspirant-adoptiefouder(s) tot herziening van de afwijzende beslissing in te willigen. In de overige zes zaken was het advies om dat niet te doen.

## E Productieoverzicht rechtspraak 2001

### Productieoverzicht rechtspraak totaal

|               | Stand per 1-1-2001 |           | Ingekomen   |            | Afgedaan    |            | Stand per 1-1-2001 |           |
|---------------|--------------------|-----------|-------------|------------|-------------|------------|--------------------|-----------|
|               | Hoofdzaak          | Schorsing | Hoofdzaak   | Schorsing  | Hoofdzaak   | Schorsing  | Hoofdzaak          | Schorsing |
| PBW           | 349                | 1         | 1151        | 450        | 1241        | 439        | 259                | 12        |
| BVT           | 75                 | -         | 169         | 56         | 184         | 56         | 60                 | -         |
| WJH           | 1                  | -         | 11          | 1          | 8           | 1          | 4                  | -         |
| Overig        | 68                 | -         | 454         | -          | 510         | 2          | 10                 | -         |
| <b>Totaal</b> | <b>493</b>         | <b>1</b>  | <b>1785</b> | <b>507</b> | <b>1943</b> | <b>498</b> | <b>333</b>         | <b>12</b> |

### onderdeel Penitiare beginselenwet

|                                     | Stand per 1-1-2001 |           | Ingekomen   |            | Afgedaan    |            | Stand per 1-1-2001 |           |
|-------------------------------------|--------------------|-----------|-------------|------------|-------------|------------|--------------------|-----------|
|                                     | Hoofdzaak          | Schorsing | Hoofdzaak   | Schorsing  | Hoofdzaak   | Schorsing  | Hoofdzaak          | Schorsing |
| Medisch beroep                      | 17                 | -         | 70          | -          | 61          | -          | 26                 | -         |
| Beroep Verlof/<br>Strafonderbreking | 17                 | -         | 103         | 9          | 107         | 9          | 13                 | -         |
| Beroep (Over)plaatsing              | 80                 | -         | 261         | 62         | 290         | 60         | 51                 | 2         |
| Beroep op beklag                    | 235                | 1         | 717         | 379        | 783         | 370        | 169                | 10        |
| <b>Totaal</b>                       | <b>349</b>         | <b>1</b>  | <b>1151</b> | <b>450</b> | <b>1241</b> | <b>439</b> | <b>259</b>         | <b>12</b> |

### onderdeel Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden

|                         | Stand per 1-1-2001 |           | Ingekomen  |           | Afgedaan   |           | Stand per 1-1-2001 |           |
|-------------------------|--------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|--------------------|-----------|
|                         | Hoofdzaak          | Schorsing | Hoofdzaak  | Schorsing | Hoofdzaak  | Schorsing | Hoofdzaak          | Schorsing |
| Beroep (Over)plaatsing  | 7                  | -         | 22         | 2         | 25         | 2         | 4                  | -         |
| Beroep passantentermijn | 48                 | -         | 107        | 2         | 115        | 2         | 40                 | -         |
| Beroep op beklag        | 19                 | -         | 40         | 52        | 43         | 52        | 16                 | -         |
| Rest                    | 1                  | -         | -          | -         | 1          | -         | -                  | -         |
| <b>Totaal</b>           | <b>75</b>          | <b>-</b>  | <b>169</b> | <b>56</b> | <b>184</b> | <b>56</b> | <b>60</b>          | <b>-</b>  |

### onderdeel Wet op Jeugdhulpverlening

|   | Stand per 1-1-2001 |           | Ingekomen |           | Afgedaan  |           | Stand per 1-1-2001 |           |
|---|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|-----------|
|   | Hoofdzaak          | Schorsing | Hoofdzaak | Schorsing | Hoofdzaak | Schorsing | Hoofdzaak          | Schorsing |
| Beroep (Over)plaatsing                              | -                  | -         | 3         | -         | 3         | -         | -                  | -         |
| Beroep gebruik geweld/<br>vrijheidssbep. middelen   | -                  | -         | -         | -         | -         | -         | -                  | -         |
| Medisch beroep                                      | -                  | -         | -         | -         | -         | -         | -                  | -         |
| Beroep (proef)verlof/<br>onderbreking jeugddetentie | 1                  | -         | -         | -         | -         | -         | 1                  | -         |
| Beroep wachttermijn                                 | -                  | -         | -         | -         | -         | -         | -                  | -         |
| Beroep op beklag                                    | 1                  | -         | 7         | 1         | 5         | 1         | 3                  | -         |
| Overige zaken                                       | -                  | -         | -         | -         | -         | -         | -                  | -         |
| <b>Totaal</b>                                       | <b>2</b>           | <b>-</b>  | <b>10</b> | <b>1</b>  | <b>8</b>  | <b>1</b>  | <b>4</b>           | <b>-</b>  |

### onderdeel overige zaken

|                                       | Stand per 1-1-2001 |           | Ingekomen  |           | Afgedaan   |           | Stand per 1-1-2001 |           |
|---------------------------------------|--------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|--------------------|-----------|
|                                       | Hoofdzaak          | Schorsing | Hoofdzaak  | Schorsing | Hoofdzaak  | Schorsing | Hoofdzaak          | Schorsing |
| Doorzending<br>beklagcommissie        | 9                  | -         | 120        | -         | 123        | 1         | 5                  | -         |
| Doorzending<br>medisch adviseur       | 1                  | -         | 75         | -         | 73         | -         | 3                  | -         |
| Doorzending<br>selectie- functionaris | 11                 | -         | 69         | -         | 80         | -         | -                  | -         |
| Overig                                | 47                 | -         | 190        | -         | 234        | 1         | 2                  | -         |
| <b>Totaal</b>                         | <b>68</b>          | <b>-</b>  | <b>454</b> | <b>-</b>  | <b>510</b> | <b>2</b>  | <b>10</b>          | <b>-</b>  |

## BIJLAGE II

# Samenstelling van de Raad

**Op 31 december 2000 was de Raad als volgt samengesteld:**

### **Algemeen voorzitter**

mw. J.G. Kraaijeveld-Wouters  
*v/h burgemeester Hilversum / v/h staatsecretaris CRM*

### **Algemeen secretaris**

drs G. van Essen

### **Sectie gevangeniswezen**

#### **Voorzitter**

mr J.P. Balkema  
*raadsheer Hoge Raad der Nederlanden*

#### **Leden**

mr C.J.G. Bleichrodt  
*vice-president Hoge Raad der Nederlanden*  
mr A.G. Bosch  
*v/h hoofdofficier van justitie Leeuwarden*  
L. Diepenhorst  
*commissaris van politie en plv. korpschef Friesland*  
prof. dr J.P.S. Fiselier  
*bijzonder hoogleraar penologie RU Groningen /  
hoofd-docent criminologie KU Nijmegen*  
mr H.B. Greven  
*v/h directeur-generaal Jeugdbescherming  
en Delinquentenzorg*  
dr M. Kooyman  
*psychiater*  
mr A.G. Korvinus  
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel;  
v/h advocaat-generaal gerechtshof Amsterdam*  
mr J.J. van Oostveen  
*v/h president rechtbank Zutphen*  
mr dr. U. v.d. Pol  
*lid College bescherming persoonsgegevens*  
mr drs. A. Rook  
*algemeen directeur/bestuurder Stichting Zorg Compas*  
mr P.C. Vegter  
*raadsheer gerechtshof Arnhem; bijzonder hoogleraar  
penitentiair recht KU Nijmegen*

### **Sectie terbeschikkingstelling**

#### **Voorzitter**

mr Y.A.J.M. van Kuijk  
*raadsheer gerechtshof Arnhem*

#### **Leden**

prof. dr F.H.L. Beyaert  
*psychiater; v/h directeur Pieter Baan Centrum*

mr S.L. Donker  
*vice-president rechtbank Den Haag*  
mr E.J. Hofstee  
*vice-president rechtbank Haarlem*  
mr N. Jörg  
*advocaat-generaal Hoge Raad der Nederlanden*  
dr F.A.M. Kortmann  
*hoogleraar transculturele psychiatrie, KU Nijmegen*  
mr C.L. van den Puttelaar  
*advocaat te Rotterdam*  
mr N.A.M. Schipper  
*president gerechtshof Amsterdam*  
mr J.M. van der Vaart  
*vice-president rechtbank Amsterdam*  
drs J.R. van Veldhuizen  
*psychiater/directeur zorg GGz Noord-Holland Noord*

### **Sectie reclassering**

#### **Voorzitter**

drs M.S.H. Ridder-Padt  
*organisatie-adviseur*

#### **Leden**

J.L. Brand  
*v/h hoofdcommissaris van politie Haaglanden  
en Groningen*  
A.J. Dost  
*v/h directeur RIAGG Zwolle*  
mr H.W.J. Drogen  
*rechter rechtbank Den Bosch*  
mr T.M. Halbertsma  
*v/h directeur assurantiebedrijf*  
mr H. Heijs  
*lid RvB Altrecht (GGz)*  
mr dr G. de Jonge  
*hoofddocent strafrecht RU Maastricht;  
raadsheer-plv. gerechtshof Den Bosch*  
prof. mr. C. Kelk  
*hoogleraar strafrecht RU Utrecht*  
dr E.B.M. Rood-Pijpers  
*hoofddocent criminologie Erasmus Universiteit*  
mr C.A.M. Schaap- Meulemeester  
*officier van justitie arrondissement Zwolle*  
drs H.P.J. Vos  
*hoofd polikliniek dr. Kuno van Dijkstichting*  
mr R. Weenink  
*coördinerend vice-president rechtbank Zwolle; plv.  
raadsheer Hof Arnhem*



## Sectie Jeugd

### Voorzitter

mr A.W.M. Willems  
*advocaat en procureur te Amsterdam*

### Leden

- mr D.A. Flinterman  
*vice-president, kinderrechter-plv. rechtbank Groningen*
- drs G.E. Acton  
*plv. districtschef politie Eemland Noord*
- mr J.A.C. Bartels  
*kinderrechter rechtbank Amsterdam*
- drs H. van den Berg  
*directeur behandelzaken Altrecht (GGz)*
- mr M.L.C.C. de Bruijn-Lückers  
*raadsheer gerechtshof Den Haag*
- prof. dr R.A.R. Bullens  
*directeur jeugdbehandelingen De Waag*
- prof. dr J. Junger-Tas  
*hoogleraar criminologie Universiteit van Lausanne; v/h hoofd WODC*
- mr A.P. van der Linden  
*docent/onderzoeker familie- en jeugdrecht, RU Utrecht; rechter plv. rechtbank Utrecht/ raadsheer-plv. gerechtshof Den Bosch*
- mr F.G.A. ten Siethoff  
*v/h plv. hoofd Stafbureau Juridische Zaken, Dienst Preventie Jeugd en Reclassering, Ministerie van Justitie*
- prof. dr N.W. Slot  
*directeur PI Research BV; bijzonder hoogleraar "Pro Juventute" VU Amsterdam*
- dr M. Smit  
*medewerker Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel; ortho-pedagoge*
- prof. mr P. Vlaardingebroek  
*bijzonder hoogleraar familie- en jeugdrecht KU Brabant; rechter-plv. rechtbank Rotterdam, raadsheer-plv. gerechtshof Den Bosch*
- mr R.H.J. de Vries  
*advocaat-generaal ressortsparket Amsterdam*

## Plaatsvervangende leden

- mr D.J. Dee  
*raadsheer gerechtshof Arnhem*
- drs F.M.M. van Exter  
*huisarts*
- dr G.J. Fleers  
*v/h directeur Vereniging van Nederlandse Gemeenten; wnd burgemeester*
- P. Hanedoes  
*tandarts*
- mr J. Lamens  
*raadsheer Arnhem*
- mr J.R. Meijeringh  
*raadsheer gerechtshof Leeuwarden; v/h president rechtbank Assen;*
- mr J.W.P. Verheugt  
*raadsheer hof Arnhem*
- mr J.J.M. van Woensel  
*rechter-plv. rechtbank Groningen*