

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

# P E R S P E C T I E F

*op weg naar maatschappelijke reïntegratie*

Raad voor Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming



## ***De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming***

***De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming draagt bij aan optimale effectuering van de zorg die justitie gehouden is te bieden aan al diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan haar verantwoordelijkheid zijn toevertrouwd. De Raad doet dat door middel van advisering, toezicht en rechtspraak vanuit een onafhankelijke positie. De Raad heeft daarbij als bijzonder oogmerk een succesvolle (re)integratie van de aan de zorg van justitie toevertrouwd in de samenleving.***

De taken van de Raad zijn:

- advisering: de Raad adviseert de minister van Justitie over de wijze van tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en over jeugdigen
- rechtspraak: de Raad beslist over beroepszaken van gedetineerden, jeugdigen en terbeschikkinggestelden
- toezicht: de Raad houdt toezicht op deze tenuitvoerlegging.

De Raad heeft zestig leden. Zij brengen deskundigheid in vanuit achtergronden als rechtspraak, wetenschap, hulpverlening, gezondheidszorg en openbaar bestuur. De Raad is uit praktisch oogpunt verdeeld in vier secties: gevangeniswezen, jeugd, reclassering en terbeschikkingstelling. Het secretariaat van de Raad bestaat uit 44 formatieplaatsen.

De Raad is formeel ontstaan per 1 april 2001 door samenvoeging van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS, opgericht 1953) en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming (CAJK, 1955).

# PERSPECTIEF

*op weg naar maatschappelijke reïntegratie*

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

**Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming**



# Inhoud

<i>Introductie</i>	4
<i>Samenvatting</i>	5
<i>Inleiding</i>	7
<b>HOOFSTUK 1</b> <i>Jeugd</i>	10
<b>HOOFSTUK 2</b> <i>Gevangeniswezen</i>	14
<b>HOOFSTUK 3</b> <i>Terbeschikkingstelling</i>	21
<b>HOOFSTUK 4</b> <i>Reclassering</i>	24
<b>HOOFSTUK 5</b> <i>Toezichtbevindingen</i>	26
<b>HOOFSTUK 6</b> <i>Interlandelijke adoptie</i>	31
<b>HOOFSTUK 7</b> <i>Advies, rechtspraak en toezicht in ontwikkeling</i>	32
<b>HOOFSTUK 8</b> <i>Uitvoering taken</i>	35
<b>BIJLAGE I</b> <i>De uitvoering van de drie taken van de Raad in 2002</i>	39
Overzicht toezichtsbezoeken 2002	39
Overzicht adviezen 2002	40
Productieoverzicht rechtspraak 2002	42
<b>BIJLAGE II</b> <i>Leden en medewerkers van de Raad per 31 december 2002</i>	43
<i>Colofon</i>	

## Introductie

Hierbij biedt de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming u zijn jaarverslag over 2002 aan. In dit jaarverslag komen, met het begrip perspectief als rode draad, eerst de belangrijkste toezichtbevindingen en adviezen uit het jaar 2002 aan de orde. De eerste vier hoofdstukken zijn gewijd aan ieder van de vier aandachtsvelden van de Raad. Het jeugdveld is daarbij vooraan geplaatst, gevolgd door het gevangeniswezen, de terbeschikkingstelling en de reclassering. Deze volgorde brengt tot uitdrukking hoe de Raad de justitieketen in dit verslag benadert vanuit het begrip perspectief. Juist bij jongeren is het zaak om justitieel ingrijpen, zeker in de zin van strafrechtelijke maatregelen, achterwege te laten zolang er nog minder verstrekkende mogelijkheden zijn. Het hoofdstuk reclassering is aan het eind geplaatst, omdat de "pijnpunten" bij de reclassering vooral liggen in de fasen van tenuitvoerlegging en nazorg. Dat neemt overigens niet weg dat de op individuele hulpverlening gerichte aanpak van de reclassering de toepassing van vrijheidsbeneming waar mogelijk kan voorkomen. Door het verslag op deze manier in te richten wil de Raad illustreren dat resocialisatie en reïntegratie gedurende het hele strafrechtelijke proces aan de orde zijn en niet pas nadat de straf tenuitvoergelegd is.

Het vijfde hoofdstuk completeert de bevindingen uit het toezicht met een aantal onderwerpen, die in de hoofdstukken daarvoor nog niet of onvoldoende konden worden belicht. Op deze manier geven de eerste vijf hoofdstukken samen op hoofdlijnen een "stand van zaken in het veld" weer.

Vervolgens wordt aandacht besteed aan de interlandelijke adoptie, op welk terrein de Raad een bijzondere taak heeft. Daarna komen we op enkele ontwikkelingen in en rond de Raad zelf. Daarbij vragen we speciaal uw aandacht voor de plaats en de taak van de Raad als toezichthouder.

Het laatste hoofdstuk geeft enige aantallen en andere bijzonderheden over het uitgevoerde werk.

Zoals u ziet beperkt de Raad zijn jaarverslag niet tot een verantwoording van de eigen activiteiten. Integendeel zelfs: de Raad ziet als een belangrijke functie van het verslag het weergeven van actuele situaties en ontwikkelingen in het veld van de strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming. Vanzelfsprekend komen de conclusies die de Raad daarover trekt en de adviezen die aan de minister van justitie zijn gegeven daarbij aan de orde. De Raad hoopt hiermee niet alleen een hoeveelheid informatie te bieden maar ook te inspireren tot verdere ontwikkeling en verbetering in beleid en uitvoering.

*J.G. Kraaijeveld-Wouters,*  
algemeen voorzitter



## Samenvatting

De veiligheid in onze maatschappij staat hoog op de agenda in het publieke en politieke debat. Daarbij wordt veel verwacht van de strafrechtstoepassing. Teveel, vindt de Raad. Niet alleen omdat het toepassen van sancties alleen onvoldoende effect kan hebben op de veiligheid in het algemeen maar ook omdat er aan de tenuitvoerlegging gaandeweg steeds minder middelen beschikbaar worden gesteld om haar doelen te realiseren. De nadelen van een te sterk repressieve aanpak en van vrijheidsbeneming in het bijzonder worden onvoldoende ingezien. Het beleid inzake de strafrechtstoepassing vertoont te weinig eenheid en visie. Het streven naar versobering is een van de weinige rode draden die hierin zijn te ontwaren. Wegens de economische stagnatie van dit moment zijn de financiële vooruitzichten somber. Dat zet het beleid en de uitvoering ervan nog eens extra onder druk.

Invalshoek van dit jaarverslag is het perspectief dat jeugdigen en justitiabelen geboden moet worden. De aandacht van de Raad gaat uit naar de situatie van jongeren die op allerlei gebied op achterstand staan. Niet zozeer op het materiële vlak, maar in sociaal, gedragsmatig en cognitief opzicht. Groepen jongeren, waaronder jongeren van allochtone herkomst, komen op een groeiende afstand tot de maatschappij te staan. Bij de aanpak van deze problematiek horen vorming en opvoeding vóór de toepassing van dwang en straf te gaan. Het huidige beleid legt naar het oordeel van de Raad te zeer de nadruk op repressieve maatregelen. Succesvolle preventie en resocialisatie vereisen een meeromvattende, integrale aanpak waarbij de betrokken departementen de handen ineenslaan. De nodige samenhang en samenwerking worden echter gehinderd door onnodige schotten en organisatiebelangen. In de regelgeving maar ook in de uitvoering op het terrein van de jeugd en de (justitiële) zorg voor volwassenen ontbreken continuïteit en aansluiting en worden kansen gemist.

De Raad voert als toezichthouder een intensief bezoekprogramma in het veld uit, onderzoekt

zodoende de uitvoeringspraktijk en rapporteert daarover aan de minister van justitie.

De Raad constateert dat hét centrale perspectief in de tenuitvoerlegging, de voorbereiding op terugkeer in de samenleving, onvoldoende wordt bereikt. De fasegewijze opbouw van detentie loopt niet goed. Procedures zijn omslachtig. Er moeten teveel selectiebeslissingen worden genomen, en daarbij zijn de motivatie van de gedetineerden en het zeker zicht op succes voor de uitvoerders teveel de leidende voorwaarden. Detentie op zichzelf motiveert niet. Motivatie moet door de opbouw van het systeem maar vooral door persoonlijke contacten en coaching worden gewekt en onderhouden. De (financiële) zekerheid voor de uitvoerende organisaties speelt een te overheersende rol. Dat leidt tot het eenzijdig selecteren van kansrijke kandidaten, waardoor mensen die de programma's echt nodig hebben te weinig worden toegelaten. Penitentiaire programma's worden onvoldoende toegepast. Terugkeertrajecten worden doorkruist doordat gedetineerden van de ene op de andere dag "versneld" naar huis worden gestuurd, onvoorbereid en zonder dat opvang is geregeld. Alles bijeen leidt dit ertoe dat resocialisatie en terugkeer in de samenleving pas in de allerlaatste fase van of na de detentie aandacht krijgen – of zelfs helemaal niet. En dat het schaarse geld voor resocialisatie ondoeltreffend en ondoelmatig wordt besteed. De reclassering verzorgt geen algemeen aanbod voor gedetineerden meer. Materiële hulp en crisisinterventie worden alleen nog geboden aan gedetineerden die (reeds) gemotiveerd zijn om aan een volledig reïntegratietraject deel te nemen. De plannen voor samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering zijn ambitieus maar bieden geen soelaas voor het verlies aan maatschappelijke zorg. Buiten de voor het samenwerkingsproject aangewezen pilots maakt het reclasseringswerk voor gedetineerden een stuurloze indruk. Ook bij de uitstroom uit jeugdinrichtingen vormt het niet aansluiten van de (jeugd)reclassering een probleem.

Het gevangeniswezen staat op het punt om *twee-op-één-cel* te introduceren, maar de Raad stelt vast dat het bestaande personeelsbestand en de inrichtingen zelf daar niet op zijn berekend. Van een minimaal niveau is het regime in de voorzieningen voor drugskoeriers. De Raad acht deze vorm van detentie perspectiefloos en vindt dat het verblijf hierin aan een maximumduur zou moeten worden gebonden.

De inzet en het enthousiasme van het personeel zijn over het algemeen bijzonder groot en ook de kwaliteit en de deskundigheid roepen weinig vragen op. De ingesloten zelf zijn meestal tevreden over de bejegening door het inrichtingspersoneel, maar de mogelijkheden voor persoonlijk contact met enige inhoud zijn in de ogen van de Raad onvoldoende. Er is teveel personeel wegbezuinigd en te ver gekort op dagprogramma's en activiteiten. Dat heeft onder meer tot gevolg dat goed en perspectiefvol onderwijs te vaak ontbreekt. Na de ernstige personeelsproblematiek in 2001 is er inmiddels veel nieuw en vaak onervaren personeel ingestroomd. De onderlinge verschillen in aanpak die daar het gevolg van zijn, vormen vooral in tbs-klinieken, waar de relatie tussen patiënt en begeleider intensief is, een probleem. In 2002 werd nog te vaak geconstateerd dat behandel- en verlofplannen te laat totstandkomen, wat de continuïteit van behandeling en resocialisatie schaadt. Daar staat tegenover dat in de tbs over de hele linie een cultuuromslag zichtbaar wordt van beheersmatig, aanbodgericht denken naar een op de problematiek van het individu toegesneden aanpak.

De Raad is blij met de introductie van bijzondere opvang voor psychologisch onvolwassen gedetineerden (jovo's) maar constateert dat de uitvoering ervan moeizaam op gang komt. Er is bijzonder veel psychische en verslavingsproblematiek onder gedetineerden. Uitplaatsing naar de geestelijke gezondheidszorg vindt veel te weinig plaats. De terbeschikkingstelling wordt nog steeds geteisterd door capaciteitstekort, waarvan een schrijnende en onaanvaardbare passantenproblematiek het gevolg is. De "preklinische interventie" in de huizen van bewaring kan geen vorm van behandeling inhouden die aan dit probleem tegemoetkomt en staat overigens ook nog lang niet op het beoogde niveau. Bij de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden zien we wel een doordachte programma-opbouw en een op behandeling gerichte bejegening, maar nog te weinig aanzetten voor de uitvoering van de (derde) fase, waarin de maatregel verder buiten de inrichting wordt tenuitvoergelegd. Deze en andere

voorbeelden tonen aan dat een betrokken opstelling van het personeel een als voldoende ervaren bejegening mogelijk maakt, maar niettemin een onvoldoende voorwaarde vormt voor het kunnen realiseren van gedragsverandering en resocialisatie bij jongeren en gedetineerden.

De Raad trekt als algemene conclusie dat zich in de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen knelpunten voordoen op het cruciale terrein van de resocialisering. Voor een te grote groep volwassen en jeugdige gedetineerden wordt als gevolg daarvan afbreuk gedaan aan het perspectief op succesvolle terugkeer in de samenleving. De centrale doelstelling van de tenuitvoerlegging komt daarmee in de knel. Maar ook kan niet worden waargemaakt wat in brede kringen als een belangrijke opdracht van de strafrechtstoepassing wordt gezien, namelijk door het voorkomen van recidive bijdragen aan een veiliger samenleving. Verdere achteruitgang van de kwaliteit van de tenuitvoerlegging dreigt, maar moet uit het oogpunt van resocialisatie van de hand worden gewezen.



## Inleiding

De veiligheid in de samenleving vormde een centraal, zo niet het belangrijkste, issue in een jaar dat parlementsverkiezingen en kabinetsformatie hun invloed lieten voelen op de publieke en politieke meningsvorming.

Problematiek op dit gebied wordt geaccentueerd. Van de strafrechtstoepassing wordt veel verwacht bij het vergroten van veiligheid. Te veel, naar het oordeel van de Raad. Het toepassen van strafrecht komt immers altijd neer op reageren nadat het kwaad is geschied. Daar komt bij dat de effectiviteit van de strafrechtspleging, waar het gaat om het tegengaan van recidive, steeds meer vragen oproept. Al enkele jaren wordt gediscussieerd over manieren waarop meer samenhang en stroomlijning in het sanctiestelsel kan worden bereikt. In 2000 werd een aanzet gegeven voor discussie over herziening van de opbouw van het sanctiestelsel. De Raad publiceerde het advies *Enige gedachten over de vrijheidsstraf*. Van het ministerie van justitie verscheen de nota *Sancties in perspectief*. In 2002 vond uitwerking van een aantal plannen plaats in de nota *Modernisering sanctietoepassing*. We vinden hierin vooral concrete maatregelen voor vereenvoudiging van procedures en voorstellen voor de aanpak van knelpunten van dit moment. De Raad ontwaart in het totaal van uiteenlopende problemen geen echte visie of eenheid. Wel loopt het streven naar versobering in de uitvoering als een rode draad door het geheel. In de volgende paragrafen komen de plannen, voorzover de Raad daar tot nu toe op heeft kunnen reageren, aan de orde. De Raad is van oordeel dat de discussie over de inrichting en de werking van het sanctiestelsel nog niet ten volle is gevoerd<sup>1</sup>. De urgentie die het veiligheidsdebat heeft gegeven aan de oplossing van praktische problematiek heeft een fundamentele benadering van het sanctiestelsel naar de achtergrond gedrongen.

Nu deze gedachtevorming het stadium van concretisering bereikt, komt ze sterk in het teken te staan van de gevoelde noodzaak om snel resultaten te

bereiken. Dit alles speelt zich af in een periode van economische stagnatie. De financiële toekomst ziet er ongunstig uit.

Het jaarverslag van de Raad over 2001 betoogde hoe de kwaliteit van de zorg voor justitiabelen door personeels- en capaciteitstekort onder druk is komen te staan. Aan deze volgens de Raad onacceptabele situatie is nog weinig veranderd. Waar tegelijkertijd niets aan verandert zijn de eisen en verwachtingen waaraan de strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming moeten zien te voldoen. Bij de pakken neerzitten kan er daarom niet bij zijn. We constateren dat in het veld met enthousiasme en ambitie plannen blijven worden gemaakt en uitgevoerd. In dit verslag benadert de Raad de situatie vooral vanuit het gezichtspunt "*perspectief*". Het begrip perspectief heeft verschillende betekenissen die als invalshoek kunnen dienen bij het beschrijven van recente ontwikkelingen in de strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming. Hieronder wordt dat in het kort gedaan, waarbij zowel de visie van de Raad als enkele constatering uit het toezicht aan de orde komen.

### **Perspectief: speciaal voor de jeugd**

Het begrip perspectief heeft vooral betekenis als we denken aan de situatie van jongeren. Zij hebben immers het langste toekomstperspectief. Daarom wordt in dit verslag een belangrijke plaats ingeruimd voor het bespreken van onderwerpen op het gebied van de jeugdbescherming. De basis die in de jeugd wordt gelegd is grotendeels bepalend voor het perspectief in latere levensfasen. Veel jongeren hebben het in ons rijke en ontwikkelde land goed en voor het overgrote deel van hen ziet de toekomst er veelbelovend uit. De drang naar succes is groot. De prikkels voor ontplooiing zijn talrijk. Maar voor een minderheid geldt dat in mindere mate of zelfs helemaal niet. Degenen voor wie die kansen ontbreken of die de weg naar verwezenlijking afgesneden zien, kunnen op een moeilijk in te lopen achterstand raken. In de jeugd

<sup>1</sup> advies van 8 oktober 2002 n.a.v. de nota Modernisering sanctietoepassing

gemiste kansen kunnen lang niet altijd worden ingehaald. De jeugd is ook de levensfase waarin de afhankelijkheid van anderen nog groot is. In het besef dat het een kleine minderheid onder de jongeren betreft, richt de Raad zich op de situatie van hen bij wie problematiek speelt die justitieel ingrijpen nodig maakt.

### **Perspectief in sanctiestelsel en -toepassing**

Het begrip perspectief – in de zin van proportionaliteit, diepte – is van betekenis voor het denken over het sanctiestelsel en de beginselen voor de toepassing daarvan. Sanctietoepassing biedt perspectief als de mogelijkheid bestaat en wordt benut om resocialisatie een kans te geven, om de kans op het ontstaan of voortbestaan van een “criminele carrière” te voorkomen. In de eerste plaats gaat het dan om uitstel van strafrechtelijk ingrijpen waar dat kan. Ook daarbij denken we het eerst aan de jeugd. De weg waarlangs in eerste instantie een dreigende ontsporing is te stoppen is die van opvoeding en vorming, maatregelen in de civiele sfeer dus. Strafrechtelijk ingrijpen, en zeker een eerste (jeugd)detentie, markeert voor de betrokken jongere hoe dan ook een negatief breukpunt. Komt het daar toe, dan is het nodig dat bij het opleggen wordt gekeken naar het best passende en minst ingrijpende alternatief en vervolgens dat de mogelijkheid bestaat om dat alternatief ook uit te voeren. Een voorbeeld van storende belemmering op dit punt is dat aan jeugdigen soms een zwaardere maatregel – plaatsing in een jeugdinrichting, vergelijkbaar met de vroegere jeugd-tbs – wordt opgelegd dan de gegeven omstandigheden vragen, omdat lichtere maatregelen wegens het bestaan van wachtlijsten niet (tijdig) worden tenuitvoergelegd.

Ook is het nodig dat bij iedere opeenvolgende stap in het strafrechtelijke proces wordt bezien hoe deze kan bijdragen aan het uiteindelijke doel van resocialisatie en recidivepreventie. De rol van de reclassering is hierbij van cruciaal belang. Haar bemoeienis met de justitiabele strekt zich uit van begin tot einde van de “keten”. De positie van de reclassering ten opzichte van andere partners in de strafrechtsketen is de afgelopen jaren verstevigd. De afstemming en samenwerking met het gevangeniswezen krijgen op dit moment een belangrijke impuls. Niettemin heeft de Raad zorgen over de onvoldoende capaciteit die de reclassering kan inzetten aan de voor- en de achterkant van de keten en over de continuïteit van hulpverlening door het hele strafrechtelijke traject heen.

### **Perspectief in de tenuitvoerlegging**

De Raad pleit dus voor uitstel van strafrechtelijk

ingrijpen, zolang er nog andere mogelijkheden zijn. Maar komt het daar uiteindelijk wél van, dan moet met de uitvoering van de straf of maatregel niet worden gedraald. In het bijzonder bij jeugdigen maar eigenlijk bij iedere gestrafte doet ieder “uitstel van executie” af aan de effectiviteit van de straf. Het nijpende capaciteitstekort in de tbs-sector mag hier niet onvermeld blijven.

Om perspectief te bieden moet ook de manier waarop sancties worden tenuitvoergelegd, op de toekomst zijn gericht. De beoogde effecten van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen zouden inderdaad kortweg kunnen worden samengevat als: het bieden van perspectief. De wet<sup>2</sup> zegt dat kernachtig: de tenuitvoerlegging is gericht op de terugkeer in de samenleving. De strafrechtstoepassing grijpt – met bedoelde en onbedoelde effecten – in het leven van mensen in. Dat leven gaat daarna verder. Waar straf bestaat uit vrijheidsbeneming, tijdelijke verwijdering uit de maatschappij, moet er tijdens de tenuitvoerlegging aan worden gewerkt dat de ex-gedetineerde op zo’n manier resocialiseert dat succesvolle reïntegratie een kans krijgt. Voor een bepaalde groep gedetineerden, vooral mensen met verslavings- en psychische problematiek, kan detentie een time-out betekenen die rust en structuur brengt in een ontregeld leven. Als de detentie dan wordt aangegrepen om hulpverlening op gang te brengen kunnen nieuwe kansen worden geschapen. De Raad tekent hierbij direct aan dat we dit onvoldoende en voor een veel te kleine groep zien gebeuren.

### **Perspectief in detentiefasering en reïntegratie**

Perspectief dient ook tot uitdrukking te komen in de opbouw van de tenuitvoerlegging. Een graduele toename van vrijheden en verantwoordelijkheid moet de gedetineerde stimuleren en gelegenheid geven zelf de draad weer op te pakken. Dat geldt zowel het verblijf in de inrichting zelf als het leven daarna. Verblijf in een inrichting leidt gemakkelijk tot afhankelijkheid en passiviteit. De behandelprogramma’s in de jeugdinrichtingen en de tbs-klinieken zijn uitdrukkelijk gericht op het onderkennen van problematiek en het aanleren van nieuw gedrag. De opbouw van mogelijkheden en vrijheden moet ook een prikkel vormen om de moed niet op te geven, een situatie voor ogen te houden die nastrevenswaardig is. De Raad constateert dat er belemmeringen zijn voor het realiseren van zo’n fasegewijze opbouw van detentie voor de individuele gedetineerde. Voor iedere stap in de detentieroute is een beslissing nodig en moet de gedetineerde ook vaak worden overgeplaatst.

<sup>2</sup> dienstbaarheid aan de terugkeer in de samenleving heeft een prominente plaats in de doelstelling van de tenuitvoerlegging in ieder van de drie beginselenwetten (Bij, Bvt en Pbw, artikel 2)



Dergelijke stappen eisen voorbereiding en selectie: initiatief vanuit de inrichting en van de gedetineerde zelf. Deze voorbereiding kan alleen voldoende zijn als er aandacht is voor de individuele justitiabele en als deze aandacht wordt omgezet in actie.

Versobering van detentieomstandigheden verkleint de gelegenheid voor contact tussen personeel en gedetineerden steeds verder. De reclassering spitst haar activiteiten toe op resocialisatieprogramma's, maar heeft de algemene toegankelijkheid voor alle gedetineerden beëindigd. De Raad constateert dat de reïntegratieprogramma's, vormen van bijzondere zorg en met name de penitentiaire programma's nog onvoldoende van de grond komen en ook onvoldoende resultaat opleveren. De redenen daarvoor liggen voor een deel in het onvoldoende motiveren en het ondoeltreffend selecteren van kandidaten en in (nog) tekortschietende samenwerking en communicatie tussen gevangeniswezen en reclassering. Daarnaast is het initiëren van detentiefasering en met name penitentiaire programma's nog te afhankelijk van de belangstelling hiervoor van de gedetineerden zelf. Eerder al constateerde de Raad dat die belangstelling ernstig wordt geremd door de verplichte koppeling van elektronisch toezicht aan de penitentiaire programma's<sup>3</sup>. In 2002 kwam daar nog bij dat veel gedetineerden zich, met het uitzicht op het *incidenteel versnelde ontslag*, niet meer voor deelname aan reïntegratieprogramma's opgeven.

<sup>3</sup> advies van 27 november 2001, evaluatie penitentiaire programma's

## HOOFDSTUK 1

# Jeugd

In de inleiding van dit jaarverslag is opgemerkt hoezeer er in onze samenleving en in de politiek wordt vertrouwd op justitieel ingrijpen, en op vrijheidsstraffen in het bijzonder, voor het bestrijden van maatschappelijke problematiek die te maken heeft met veiligheid. Door te snel te grijpen naar de meest verstrekkende maatregelen is men geneigd om maatregelen van civielrechtelijke aard uit het oog te verliezen. Een terrein waarop juist bij uitstek terughoudend zou moeten worden omgesprongen met justitiële maatregelen is dat van de jeugd. Het gedrag van jongeren is op nog zoveel andere manieren van stimulerende en preventieve aard te vormen en te sturen, dat het jeugdstrafrecht pas in laatste instantie zou moeten worden ingezet. De Raad heeft niet de indruk dat er te snel jeugd detentie wordt opgelegd maar wel dat in de preventieve sfeer nog veel meer is te bereiken dan nu gebeurt.

Voor het totale jeugd beleid is een aantal departementen verantwoordelijk, zoals VWS (volksgezondheidsaspect, sport), Onderwijs en Binnenlandse zaken (ordeproblematiek). Hoewel de problematiek van jeugdcriminaliteit al geruime tijd, en terecht, speciale aandacht krijgt, dreigt het gevaar dat ze wordt losgemaakt uit het bredere verband van opvoeding en vorming. Uit oogpunt van een integrale benadering, met voldoende ruimte voor preventie voldoende ruimte, is het van essentieel belang dat de voorstellen op dit gebied worden gedragen door het kabinet in zijn geheel en niet door de minister van justitie alleen.

### **Versterking aanpak jeugdcriminaliteit**

Na het verschijnen van het rapport-Van Montfrans in 1994 en vervolgens de nota's *Vasthoudend en effectief* en *Jeugd op het rechte pad*, bereikte het kabinet-Balkenende de fase van concrete maatregelen in het actieprogramma *Jeugd terecht*. De recente verschijning van dit actieprogramma (december 2002) brengt mee dat er in dit jaarverslag niet verder op wordt ingegaan. Bij het verschijnen van dit verslag

heeft de Raad wel een – overwegend positief – advies<sup>4</sup> uitgebracht.

In de heldere en samenhang brengende nota *Jeugd op het rechte pad* waren veel voorstellen van de Raad overgenomen maar worden de maatregelen van *Vasthoudend en effectief* helaas niet allemaal uitgewerkt. Er wordt recht gedaan aan de uitgangspunten van de Commissie Van Montfrans: vroegtijdig, snel en consequent. De voorstellen in de nota *Jeugd terecht* vergroten de kans dat deze uitgangspunten alsnog worden gerealiseerd. Een voorbeeld hiervan is de terugkeer van jeugdspecialismen bij politie en openbaar ministerie. Aan de andere kant hekelt de Raad de te sterke nadruk die de nota legt op repressieve maatregelen. Repressie hoeft in een evenwichtige en effectieve benadering immers pas aan de orde te komen waar het voor preventie te laat is. Eerst drang, dan pas dwang.

*Jeugd terecht* geeft volkomen terecht aandacht aan goede nazorg en experimenten met herstelbemiddeling. Ook het introduceren van een procesbewaker, die zowel de jongere bij het voldoen aan zijn verplichtingen, als de betrokken ketenpartners volgt in hun onderlinge aansluiting, is een goede gedachte. Maar het is de vraag of hier middelen voor beschikbaar komen.

Tenslotte zou de Raad het verstandig vinden om onnodige belemmeringen in de privacyregelgeving weg te nemen.

### **Elektronisch toezicht/huisarrest**

Voorlopige hechtenis van jeugdigen dient achterwege te blijven als er alternatieven zijn. Voorlopige hechtenis blijkt nog wel eens te worden toegepast voor een korte periode, bijvoorbeeld een maand. Als dat voorzienbaar is, kan elektronisch huisarrest een goed alternatief zijn. De minister overweegt het experiment met elektronisch huisarrest te stoppen. De Raad ziet daar nu nog onvoldoende argumenten voor<sup>5</sup>. De ervaringen van ouders, jongeren en betrokken instanties met elektronisch huisarrest blij-

<sup>4</sup> advies van 7 februari 2003 over het Actieprogramma jeugdcriminaliteit

<sup>5</sup> advies van 31 juli 2002 over het stopzetten van elektronisch toezicht bij jeugdigen

ken positief te zijn. Een aantal knelpunten lijkt oplosbaar als het elektronisch huisarrest meer ingeburgerd raakt. De Raad ziet er meer in om pas definitief te beslissen als er meer ervaring is opgedaan met elektronisch huisarrest in de detentiefasering of als sanctiemodaliteit. In de detentiefasering kan elektronisch huisarrest een belangrijke rol spelen als methode van toezicht houden in de eerste fase van het scholings- en trainingsprogramma of bij proefverlof. Er kan dan eerder worden begonnen met deze activiteiten buiten de inrichting. Verder zijn er mogelijkheden voor de toepassing van elektronisch huisarrest als strafmodaliteit: bij de uitvoering van trajecten zoals ITB of bij de uitvoering van taakstraffen. Om *netwidening* te voorkomen moeten er dan wel grenzen worden getrokken waarbinnen elektronisch toezicht kan worden toegepast. Te denken valt aan een minimum-activiteitenprogramma (bijv. een scholings- en trainingsprogramma) en beperking tot sancties waarop een straf van minstens zes maanden is gesteld.

Buitenlands onderzoek heeft uitgewezen dat elektronisch toezicht tot vermindering van recidive leidt, mits gecombineerd met een behandeling, werk of een taakstraf. Een bijkomend argument voor het stimuleren van elektronisch huisarrest is dat het verblijf in een opvang- of behandelinrichting hoge kosten met zich meebrengt.

### Nachtdetentie

Naast elektronisch huisarrest biedt *nachtdetentie* een goede mogelijkheid om jongeren in voorlopige hechtenis de banden met de maatschappij te laten behouden. Wel bestaat, net als bij het elektronisch huisarrest, het gevaar dat nachtdetentie wordt toegepast in zaken waar voordien met een lichtere vorm van toezicht werd volstaan. De instroom is groot gebleken.

Op dit moment kleven er nog grote bezwaren aan de manier waarop nachtdetentie wordt uitgevoerd<sup>6</sup>. Gelet op de ernstige personele problemen waarmee De Hartelborgt in Rotterdam (waar het experiment plaatsvindt) heeft te kampen, kan deze inrichting slechts fungeren als een soort hotel, waar de jongens 's avonds verblijven en 's nachts (op cel) slapen. Een goede uitvoering van nachtdetentie vergt (groeps)begeleiding en een accent op het aanleren van sociale vaardigheden. Bovendien moet er een zinvolle invulling van het weekend zijn.

### Capaciteit jeugdinrichtingen/wachtljsten

In 2001 moesten wegens personeelstekort plaatsen aan de capaciteit worden onttrokken; in 2002 is het merendeel daarvan weer opengegaan. De DJI heeft het personeelsbeleid een impuls gegeven met de nota *Investeren in personele zorg*. De instroom van nieuw personeel maakt het mogelijk om de gemiddelde formatie per afdeling (8 à 10 plaatsen) omhoog te brengen van 8,2 naar 9. Het voorspellen van de vraag naar capaciteit blijft lastig. Met gebruikmaking van een nieuw model werd de prognose voor 2006 naar beneden bijgesteld. In de komende jaren lijkt zelfs al een overschot aan plaatsen te ontstaan. Maar omdat vraag en aanbod niet goed aansluiten en door het jaar heen fluctueren, zijn er toch wachtljsten. In behandelinrichtingen is er bijvoorbeeld een plaatstekort voor jeugdigen met psychische problematiek. Verder vormt de uitstroom een probleem, onder meer omdat de overnamecapaciteit bij de reclassering te klein is, waardoor de jeugdigen langer in de inrichting blijven dan nodig is. Het bestaan van wachtljsten remt het opleggen van p.i.j.-maatregelen (plaatsing in een jeugdinrichting). Alleen al wegens logistieke en communicatiestromen duurt het geruime tijd voordat een p.i.j.-uitspraak in een geëigende inrichting wordt tenuitvoer-



<sup>6</sup> idem

gelegd. Als met een half jaar wachttijd rekening moet worden gehouden, wordt in de praktijk vaak gekozen voor ondertoezichtstelling of voorwaardelijke p.i.j. Daar staat tegenover dat geregeld van de p.i.j.-maatregel gebruik wordt gemaakt – omdat deze uiteindelijk toch wel tot een opname leidt – waar eigenlijk volstaan zou kunnen worden met een civiele (uithuis)plaatsing. Dergelijke plaatsingen kunnen namelijk vaak helemaal niet worden uitgevoerd. Overigens bestaat er voor het opleggen van ondertoezichtstellingen wel genoeg ruimte maar zien we hier ook knelpunten in de uitvoering: gezinsvoogden hebben onvoldoende tijd voor bezoek aan de gezinnen.

### **Rechtspositie**

Op het punt van ordemaatregelen blijven jeugdinrichtingen soms moeite houden met de Bij-regelgeving. De Raad heeft al eerder geconstateerd dat de kaders voor het opleggen van disciplinaire straffen en maatregelen niet aansluiten bij de praktijk die vóór de invoering van de Bij al was gevestigd. Eenmaal vond de Raad de situatie zover afwijken van hetgeen de wet voorschrijft dat moest worden besloten tot een tussentijds vervolfbezoek. Een jongerenraad zoals de Bij die voorschrijft is er niet overal.

### **Niveau van bejegening en behandeling**

In de meeste van de bezochte jeugdinrichtingen weert het personeel zich met inzet en betrokkenheid tegen een bezettingstekort. Bejegening en sfeer zijn doorgaans goed tot voldoende. Maar de ambitie om bij de vaak erg problematische jongeren tot gedragsverandering te komen is niet steeds waar te maken. De Raad kwam situaties tegen waar men maar net de “groep draaiend kan houden” en handhaving van de orde in de bejegening domineert. Een situatie waar de jongeren tengevolge van personeelstekort zoveel op kamer werden geplaatst dat een negatieve spiraal dreigde op te treden, gaf aanleiding om de situatie met een vervolfbezoek in het oog te blijven houden.

Op enkele plaatsen blijkt dat de betrokkenheid van ouders sterker zou kunnen zijn.

### **Onderwijs in de justitiële jeugdinrichtingen**

In 2001 is besloten het onderwijs in de jeugdinrichtingen bij het ministerie van OC&W onder te brengen. In 2002 is de uitvoering daarvan nader ingevuld: het onderwijs wordt verzorgd door ZMOK-scholen. Hiermee rijst de vraag hoever de verantwoordelijkheid van de inrichting strekt voor (de bejegening bij) het onderwijs. De aansluiting op onderwijs na invrijheidstelling is nog niet goed geregeld. Vooral in opvanginrichtingen, waar ontslag plotse kan plaatsvinden, vormt dat een probleem. Gedurende de zomervakantie is er geen onderwijs. Daarmee valt een gat in het activiteitenprogramma.

### **Kinderen en jongeren in vreemdelingenbewing**

Onder de in bewaring genomen vreemdelingen bevinden zich ook kinderen (in gezinsverband) en jongeren. Hun situatie verdient bijzondere aandacht. Voor jongere kinderen is het beslist ongewenst als ze voortdurend verkeren in een gezelschap waarin volwassenenproblematiek domineert. Verder is het samenplaatsen van meerder- en minderjarigen in detentiesituaties in strijd met verschillende internationale bepalingen (zie ook: detentievoorzieningen voor drugskoeriers). Het huis van bewaring voor vreemdelingen Koning Willem II te Tilburg heeft een speciale afdeling met 24 plaatsen voor (alleenstaande) minderjarigen van 17 en 18 jaar. Vreemdelingen beneden 17 jaar worden in een jeugdinrichting ondergebracht. Het is de Raad niet bekend hoe vaak dit voorkomt. Een complicatie is vanzelfsprekend dat het bepalen van de leeftijd niet altijd eenvoudig is. In het Grenshospitium in Amsterdam, dat in 2001 verhuisde naar Over-Amstel, verblijft doorgaans een aantal gezinnen met kinderen. Toen het Grenshospitium nog aan de Tafelbergweg was gevestigd, heeft de Raad erop gewezen dat het verblijf van kinderen in een detentiesituatie bezwaren oproept. Naast de hierboven al genoemde problemen moet worden geconstateerd dat vorming en scholing van deze kinderen stagneert. De betreffende inrichting onderkent die bezwaren maar heeft weinig mogelijkheden om hier verbetering in te brengen. De situatie in Over-Amstel bleek nog ongunstiger te zijn omdat de kinderen daar geen mogelijkheid hebben om naar buiten te gaan. Inmiddels is het Grenshospitium weer terug aan de Tafelbergweg.

Meer over het regime in de vreemdelingenbewaring in het hoofdstuk gevangeniswezen.

### **Wet op de jeugdzorg**

De Wet op de jeugdzorg is reeds jaren in voorbereiding en had naar het oordeel van de Raad al lang ingevoerd kunnen en moeten zijn. In 2002 is er weinig vooruitgang geboekt. Het kabinet-Balkenende wilde nog een keer fundamenteel naar een aantal aspecten kijken, zoals de taakstelling van de bureaus voor jeugdzorg. In 2002 zijn de Raad geen nieuwe voorstellen voorgelegd.

### **Kinderalimentatiebeleid**

Er heeft een interdepartementaal beleidsonderzoek plaatsgevonden naar de praktijk van de kinderalimentatie. De belangrijkste uitgangspunten in het rapport zijn:

- beide ouders blijven verantwoordelijk voor hun kinderen
- de financiële rechten van het kind dienen beter gewaarborgd te worden



- ontvlechting van financiële belangen van de ex-partners en de naleving van de onderhoudsplicht ten aanzien van onderhoud en verzorging van het kind.

Om deze doelen te bereiken wordt voorgesteld de koppeling aan het inkomen van de niet-verzorgende ouder te verlaten, een zogenaamde zorgplicht in te voeren en de vaststelling en de inning van kinderalimentatie te laten uitvoeren door een nieuw in te stellen instantie met vergaande bevoegdheden. De Raad vindt dat laatste niet nodig; het is genoeg om het LBIO een sterkere positie te geven.

De Raad is er voorstander van dat veel vaker kinderalimentatie wordt vastgesteld dan nu gebeurt<sup>7</sup>. Voorwaarde daarvoor is dat de betaling van (kinder)alimentatie preferent wordt gesteld aan andere schulden. Het forfaitaire vaststellen van de kinderalimentatie lijkt niet realistisch. Een individuele beoordeling van de omstandigheden en vaststelling door de rechter blijft altijd nodig.

In de voorgestelde constructie moeten geschillen over de kinderalimentatie worden voorgelegd aan de bestuursrechter, terwijl inzake de partneralimentatie de civiele rechter bevoegd blijft. De Raad acht het wenselijk dat beide soorten geschillen bij dezelfde rechter aangebracht kunnen worden.

### **Meerderjarigheidsgrens als breukpunt in continuïteit van zorg**

In de ontwikkeling van kind naar volwassene die ieder individu doormaakt vormt het tijdstip waarop de meerderjarigheid wordt bereikt een moment met niet veel meer dan een juridische betekenis. De overgang naar een ander wettelijk kader brengt echter disfunctionele breuken mee in bemoeienis en zorg. De rechter heeft zowel de mogelijkheid om op 16- en 17-jarigen het meerderjarigenrecht toe te passen, als omgekeerd op 18- tot en met 20-jarigen het minderjarigenrecht: hij moet op dit punt dus een keuze maken. Nu deze keus volgens de wet niet kan worden gebaseerd op (alleen) de continuïteit van de begeleiding e.d., betekent de 16e, 18e of 21e verjaardag van de jongere een wezenlijke breuk. De jongere moet dan bijvoorbeeld worden overgedragen door de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming aan de (volwassenen)reclassering.

In het (civiele) OTS-kader doen zich vergelijkbare complicaties voor. De jongere krijgt te maken met een andere organisatie, andere begeleiders. Strikt hanteren van de leeftijdsgrenzen geeft onvoldoende ruimte voor een individugerichte benadering. De Raad werpt daarom de vraag op of deze overgangen juist voor jongeren met problemen niet geleidelijker en flexibeler zouden moeten zijn.

### **Kinderbeschermingsmaatregelen**

De Raad is voorstander van een herziening van het pakket van kindbeschermingsmaatregelen<sup>8</sup>. De minister van justitie voelt daar blijkens zijn brief aan de Tweede Kamer van november 2001 voorshands nog niet voor en wil eerst een knelpuntenanalyse laten uitvoeren. De minister gaat in de brief ook in op de bestaande uitvoeringsproblematiek. De Raad ondersteunt de voorstellen tot verbetering van de uitvoering.

Twee aspecten zijn van belang bij het nemen van een beslissing over het in gang zetten van een traject tot stelselherziening. Enerzijds is dat de vraag in hoeverre knelpunten in de praktijk door een aanscherping van (wettelijke) regels zullen worden opgelost. Daarnaast speelt de vraag in hoeverre de knelpunten uit de weg kunnen worden geruimd door verbeteringen in de uitvoering, onder handhaving van de geldende regelgeving. De onderlinge samenhang van beide aspecten maakt de materie extra complex. Daarom dringt de Raad erop aan de beslissing tot stelselherziening te laten beoordelen door een onafhankelijke, evenwichtig samengestelde commissie. Zo'n commissie, vergelijkbaar met een commissie zoals destijds de Commissie Anneveldt of de Commissie Wiarda, zal op grond van gedegen onderzoek een preadvies dienen op te stellen, dat de basis kan vormen voor eventuele wijziging van wetgeving. De Raad vindt een opbouw naar zwaarte en ingrijpendheid het leidend beginsel onder het geheel van kindbeschermingsmaatregelen. Dat wil zeggen dat preventie en ondersteuning voorop staan en dwang pas aan de orde is als drang onvoldoende heeft opgeleverd.

<sup>7</sup> advies van 17 oktober 2002 over het kinderalimentatiebeleid

<sup>8</sup> advies van 15 april 2002, Kinderbeschermingsmaatregelen

## HOOFDSTUK 2

# Gevangeniswezen

### *Jongvolwassenen*

In het vorige hoofdstuk werden wezenlijke knelpunten signaleerd in het streven om de jongere de voor die levensfase zo cruciale continuïteit te bieden. Als men onverhoopt toch in het penitentiaire circuit voor volwassenen zou terechtkomen, bestaat daar wèl een op jeugdigen toegesneden speciale voorziening. In 2002 is namelijk een begin gemaakt met het realiseren van een aantal afdelingen voor de bijzondere opvang van psychologisch onvolwassenen, in de praktijk jovo-afdelingen genoemd. De Raad pleit al sinds de afschaffing van de speciale jeugdinrichtingen in de Penitentiaire beginselenwet voor een terugkeer naar dat beleid en is er gelukkig mee dat dit nu van de grond begint te komen. Het streven van de DJI is erop gericht dat ieder cluster van penitentiaire inrichtingen uiteindelijk over zo'n afdeling beschikt. Het beleid is vastgelegd in het Handboek "Wie de jeugd heeft..". Voor het selecteren van gedetineerden voor opname op een jovo-afdeling is een screeningsinstrument ontwikkeld. Helaas komt de implementatie van dit beleid vrij traag op gang. Er zijn jovo-afdelingen aangewezen maar de instroom loopt ver achter bij de verwachtingen. Er is niet teveel capaciteit voor deze groep vrijgemaakt, maar de overplaatsing stagneert. Om leegstand te voorkomen worden er naast de jovo's ook volwassenen op de afdelingen geplaatst. In het veld wordt de effectiviteit van het screeningsinstrument betwist. De groep van psychologisch onvolwassenen wordt als beheersmatig problematisch ervaren. Hun impulsieve gedrag brengt veel onrust en agressie met zich mee en hun houding is vaak ongeïnteresseerd. Sommige inrichtingen zouden daarom toch wel weer voor een gemengde populatie voelen. De Raad heeft in 2002 ook op inhoudelijk vlak nog weinig van de beoogde ontwikkelingen kunnen zien. In 2003 wordt een ronde langs een aantal jovolocaties gemaakt om hier beter zicht op te krijgen. De screening zou ook moeten leiden tot verkeer in omgekeerde richting: het overplaatsen van 18-23-jarigen die niet psychologisch onvolwassen zijn van

jovo- naar volwassenenafdelingen. Anders ontstaat er geen ruimte op de jovo-afdelingen. Deze ontwikkeling wordt nog niet waargenomen.

### *Detentie in het perspectief van de gehele strafrechtsketen*

De voorgaande paragraaf werd in het hoofdstuk gevangeniswezen vooraan geplaatst om daarmee aan te sluiten op het hoofdstuk jeugd. Nu komen we toe aan een verkenning van de situatie meer in het algemeen.

De nota Modernisering sanctietoepassing heeft voor het overgrote deel betrekking op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf.

Het is van groot belang om de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf te plaatsen in het bredere perspectief van de strafrechtstoepassing als geheel<sup>9</sup>.

In het voorwoord van dit verslag is al betoogd dat het bevorderen van de veiligheid van de burger in een relatief korte periode een kernthema van het beleid is geworden. De manier waarop de problematiek wordt benaderd verandert daarbij: het denken over mogelijke oplossingen verliest aan nuancering. In dit klimaat lijkt voor velen het opsluiten van wetsovertreders niet alleen de eerstaangewezen maar ook een voldoende maatregel tegen criminaliteit. Het is jammer dat ook de nota Modernisering sanctietoepassing zich vooral tot de executiefase beperkt en daarmee een onvoldoende basis biedt voor een discussie over structurele oplossingen. Een doelgerichte tenuitvoerlegging kan immers niet los worden gezien van een doelgerichte strafrechtstoepassing in algemene zin. Er moet nadrukkelijk worden gekeken naar het geheel van gevangeniswezen, reclassering, andere ketenpartners en organisaties voor maatschappelijke opvang en begeleiding in hun onderlinge verhouding en aansluiting. Het proces moet in zijn geheel worden overzien om het risico te vermijden dat schijneffecten worden bereikt.

De voortdurende groei van het gevangeniswezen en het te vanzelfsprekend grijpen naar het middel van detentie waar zich nieuwe problematiek aandient,

<sup>9</sup> advies van 8 oktober 2002 over de nota Modernisering sanctietoepassing





doen betwijfelen of vrijheidsbeneming nog wel wordt beschouwd als het ultimatum remedium dat zij behoort te zijn. Terwijl er zoveel wordt verwacht van gevangenisstraf ontbreekt eigenlijk een doordachte visie op “detentie als passende maatregel”: voor welk soort problematiek is detentie de best denkbare oplossing? De Raad blijft op het standpunt dat een meer consequente en doelgerichte sanctietoepassing niet noodzakelijkerwijs tot een groter detentievolume hoeft te leiden. De Raad heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk argumenten aangedragen tegen capaciteitsuitbreiding zonder meer en ook reële alternatieven voorgesteld. In de fasen die aan de tenuitvoerlegging voorafgaan kan nog veel worden gewonnen door “anders afdoen” (voorwaardelijke en extramurale sancties), het toeleiden naar andere circuits, met name van justitiabelen met psychische en verslavingsproblematiek. Maar ook gedurende de detentie moeten de mogelijkheden daartoe vanzelfsprekend blijven bestaan en worden benut. De Raad meent dat met name de geestelijke gezondheidszorg daarvoor nog onvoldoende openstaat of kan staan.

### **Gevangenisnota**

De huidige beleidsnota voor het gevangeniswezen, “Werkzame detentie”, dateert uit 1994. In 2002

maakte de DJI een begin met het opstellen van een meerjarenbeleidsplan voor het gevangeniswezen onder de titel “Missie in Balans”. Centraal staan de capaciteitsproblematiek en een heroriëntatie op doeleinden en werkwijzen op het punt van de reïntegratie. De Raad heeft zich daarover in het verslagjaar niet meer kunnen uitspreken.

### **Algemene ontwikkelingen**

De clustering van inrichtingen tot grotere eenheden versterkt hun positie zowel ten opzichte van het hoofdkantoor in Den Haag als in de lokale omgeving waarin de inrichtingen functioneren. De Raad ziet zowel kansen als bedreigingen in deze ontwikkeling. Regionalisering kan het voordeel bieden dat de gedetineerde de gehele detentietijd doorbrengt binnen hetzelfde cluster. Er hoeft minder vaak te worden overgeplaatst en breuken in trajecten kunnen worden voorkomen. Ook komt de verantwoordelijkheid voor de detentiefasering meer in één hand te liggen. Samenwerking met de reclassering kan worden verbeterd. Daarnaast kunnen detentiec capaciteit en -inhoud beter worden afgestemd op de lokale behoeften. Hier staat tegenover dat versterking van het regionale niveau in verzwakking van de landelijke sturing kan resulteren. De Raad zou dat zou geen goede ontwikkeling vinden voor een landelijke dienst als het gevangeniswezen. Het centrale gezag moet inhoud blijven geven aan de verantwoordelijkheid van de minister van justitie<sup>10</sup> en aan een eenduidige tenuitvoerlegging onder vigeur van de Pbw.

De regionalisering is nog niet zover ingevuld dat ieder cluster over een volledig pakket van detentievormen beschikt. Zeker niet met de capaciteit die ter plaatse nodig is. Ter wille van detentiefasering is daardoor nog veel overplaatsingsverkeer door het hele land nodig. De Raad constateert dat deze doorstroming gebrekkig is. Inrichtingen met een bovenregionale bestemming krijgen onvoldoende de categorieën gedetineerden aangeboden voor wie ze bij uitstek zijn bedoeld. Bij het onderwerp detentiefasering wordt daarop teruggekomen.

### **Capaciteitsdruk en kwaliteit van detentie**

In het gevangeniswezen blijft de capaciteitsdruk het grootste probleem. De vraag naar gevangenis capaciteit blijft erg moeilijk te voorspellen. De Raad heeft geadviseerd om ten behoeve van het opvangen van korte-termijnschommelingen een grotere buffercapaciteit aan te houden. Die is na de bezuinigingen van 1998 grotendeels verdwenen. Daarom zijn er nu eerder noodmaatregelen nodig.

Op de langere termijn is een verder groeiende vraag naar capaciteit in de justitiële inrichtingen voorzien-

<sup>10</sup> advies van 10 december 2002 over de nota Een zekere zelfstandigheid

baar, gelet op de maatschappelijke en politieke aandacht voor het veiligheidsvraagstuk. Maar capaciteitsuitbreiding wordt – onder handhaving van de bestaande kwaliteitsstandaard – onbetaalbaar geacht. De voorgestelde maatregelen, waarvan de introductie van meervoudig celgebruik, het (verder) versoberen van regimes en intensivering van einde-detentieprogramma's de meest ingrijpende zijn, hebben negatieve consequenties voor de kwaliteit van de detentie. Die kwaliteit heeft betrekking op de detentieomstandigheden van gedetineerden en de arbeidsomstandigheden van het personeel maar zeker ook op het scheppen van voorwaarden voor een verantwoorde terugkeer in de samenleving, voor gedragsverandering en resocialisatie. Drie redenen waarom handhaving van de kwaliteitsstandaard van grote betekenis is.

### **Kwaliteit van de bejegening, versobering**

De Raad signaleert de mate waarin er contact is tussen personeel en gedetineerden als punt van zorg. De klacht dat hiervoor onvoldoende tijd en gelegenheid zijn, wordt in vrijwel alle toezichtrapportages aangetroffen. Dat dit de "psychologische beveiliging" niet ten goede komt, ligt voor de hand. Ook het verband met de juist genoemde detentiefasering en de resocialisatie is eenvoudig te leggen. Het uitvoerend personeel in de inrichtingen staat immers voortdurend midden in de gedetineerdengroep. Dit directe contact is dé gelegenheid voor gedetineerden om aandacht te vragen voor hun problemen en behoeften. Gezien vanuit de inrichting ligt hier de eerste en belangrijkste gelegenheid voor communicatie met de gedetineerden. Om te reageren op uitingen en gedrag, om te stimuleren en te corrigeren. Dagelijks wordt gerapporteerd over de gang van zaken en over zaken die bij de individuele gedetineerden aan de orde zijn. Deze rapportage vormt een belangrijke bron van gegevens voor planning en selectie gedurende de detentie. Daarom is er de Raad veel aan gelegen om te horen hoe en met welke instelling het personeel zich met de gedetineerden verstaat. Dat de Raad in zijn jaarverslag ieder jaar weer gewag kan maken van een positieve en betrokken instelling onder het personeel is gegrond op de vele gesprekken met medewerkers tijdens de toezichtbezoeken en wordt bevestigd door de gehoorde opvatting hierover van de gedetineerden. Over de bejegening in de zin van het directe en dagelijkse contact tussen gedetineerden en personeel tonen de gedetineerden zich vrijwel overal positief. Gedetineerden voelen zich doorgaans correct benaderd. Wel wordt geconstateerd, zoals hierboven al is gezegd, dat de contacten vluchtig en vaak

oppervlakkig van aard zijn. De gedetineerden lijken daar niet vaak een punt van te maken. Vaak is er uitgesproken begrip voor, dat het personeel onder de gegeven omstandigheden niet meer aandacht kan geven. De Raad laat zich door deze opvatting niet leiden en blijft de ontwikkeling zorgwekkend vinden. Het leidt geen twijfel dat het omgaan met gedetineerden naast betrokkenheid en enthousiasme ook vaardigheid eist in het handhaven van orde en regels.

De Raad concludeert dat iedere (verdere) beperking van de personele inzet en mogelijkheden de doelstelling van de detentie rechtsreeks in het vlees snijdt.

### **Meervoudig celgebruik**

De Raad is nooit voorstander geweest van "twee-op-één-cel". Het plaatsen van meer gedetineerden op één cel, zelfs als die daar speciaal voor is ingericht, heeft regimaire, facilitaire en veiligheidsconsequenties. Meervoudig celgebruik kan niet plaatsvinden als de voorzieningen in de bestaande inrichtingen zoals de cellen en de werkzalen, en het personeelsbestand niet berekend zijn op een aanzienlijke toename van het aantal gedetineerden. De minister lijkt echter op dit moment alleen maar uit "kwaden" te kunnen kiezen. Tegemoetkomen aan de genoemde bezwaren zal een aanzienlijke investering eisen. Het bijeenplaatsen van gedetineerden is overeenkomstig de internationale standaard alleen toepasbaar bij gedetineerden die daar specifiek voor zijn geselecteerd. Hiervoor categorieën of groepen gedetineerden aanwijzen wijst de Raad van de hand<sup>11</sup>.

Het wetsvoorstel beoogt een deel van de gedetineerdenpopulatie in inrichtingen met een regime van beperkte gemeenschap, de huizen van bewaring, met meer op één cel te plaatsen. Juist onder deze groep bevinden zich nogal veel gedetineerden met verslavings- en psychische problematiek. Daarom is bij meervoudig celgebruik eerder te denken aan gedetineerden in een latere detentiefase, die in het regime van algehele gemeenschap verblijven. Dat biedt ook betere mogelijkheden voor een verantwoorde selectie. Doordat er (nog) geen criteria zijn voor selectie van gedetineerden voor een- of meerpersoonscellen wordt deze geheel aan de inrichtingen overgelaten. De selectie zal moeten plaatsvinden terwijl de gedetineerde op de inkomstenafdeling verblijft. Het ziet er daarom niet naar uit dat voor de selectie voldoende personeel aanwezig zal zijn<sup>12</sup>. De Raad vreest dat met het introduceren van meerpersoonscelgebruik een grens wordt overschreden waarvan geen weg terug zal zijn, ook niet als later zou blijken dat aan de gestelde voorwaarden toch niet kan worden voldaan.

<sup>11</sup> advies van 8 oktober 2002 over de nota Modernisering Sanctietoepassing

<sup>12</sup> advies van 13 februari 2003 over twee-op-één-cel



### **Verdere inkrimping van het dagprogramma**

Op basis van de nota Modernisering sanctietoepassing is eind 2002 een wetsvoorstel ter advisering voorgelegd dat het activiteitenprogramma terugbrengt van 48 uur naar 18 uur per week. De Raad waarschuwt met klem voor de gevolgen die dat zal meebrengen, zeker waar deze maatregel wordt gecombineerd (al legt het voorstel dat verband niet) met het plaatsen van twee gedetineerden op één cel. Het betekent dat gedetineerden veel meer op cel gaan verblijven. In de praktijk blijkt dat het wettelijk minimum ook de standaardnorm wordt. Het contact tussen gedetineerden en personeel zal daardoor verder verminderen, wat veiligheidsrisico's meebrengt. De Raad is daarnaast tegenstander van het steeds verder inkrimpen van het dagprogramma, omdat daarmee ook ernstig afbreuk wordt gedaan aan de resocialisatiedoelstelling van het gevangeniswezen. En daarmee aan het perspectief voor de gedetineerde.

### **Het "sober regime"**

Het zogenaamde sober regime, dat enkele jaren geleden werd geïntroduceerd onder andere voor de "overlastcategorie", is geen succes gebleken. Aan de gestelde voorwaarden kon niet worden voldaan. Er is onvoldoende arbeid, resocialisatievoorzieningen ontbreken en de verwachte besparingen zijn nog niet bij benadering gehaald. Het sober regime was niet bedoeld voor preventief gedetineerden, maar in 2002 leidde het capaciteitstekort ertoe dat ook zij steeds meer op de afdelingen met sober regime terecht kwamen. Met de krappe personeelsbezetting op deze afdelingen kon niet worden tegemoetgekomen aan de extra eisen die de bejegening van preventief gedetineerden stelt. Om al deze redenen is besloten tot afschaffing van het sober regime. In 2002 was daar nog geen geld voor. Wat zal het effect zijn van de afschaffing? In het dagprogramma komt

de avondrecreatie terug. Van meer belang is het vervallen van de regimaire en facilitaire beperkingen die niet zozeer met de "soberheid" als zodanig correponderden maar vooral met de aard van de gedetineerdenpopulatie. Het sober regime resulteerde, wegens de selectiecriteria, onder meer in het bij elkaar brengen van een specifieke groep vrijwel kansloze gedetineerden, vaak kort maar krachtig aangeduid als "draaideurklanten". Met het afschaffen van het sober regime verdwijnt deze groep natuurlijk niet uit het gevangeniswezen. Wellicht zal spreiding optreden. Voorzover de concentratie van kansloze gedetineerden aanleiding gaf tot het schrappen van reclasseringsaanbod op deze afdelingen (omdat de reclassering zich toespitst op reïntegratieactiviteiten) kan de afschaffing gunstig uitwerken. De reclassering kan dan immers terugkeren. Een aantal van deze inrichtingen, waar veel dak- en thuislozen worden geplaatst, heeft samenwerking gezocht met het Leger des Heils voor de eerste opvang na ontslag. Er is veel gelegen aan het behoud van deze voorziening.

Tegenover het afschaffen van het sobere regime als zodanig staat echter een verdere versobering van de regimes over de hele linie. De nota Modernisering sanctietoepassing kondigt namelijk het creëren van "eenvoudiger plaatsen" aan. Daarvoor worden dezelfde argumenten aangevoerd die indertijd werden gebruikt voor de invoering van het sober regime. De met het sober regime opgedane ervaringen rechtvaardigen dit voorstel niet. Versobering veronderstelt een situatie die het aantrekken van de broekriem toelaat. De situatie in het Nederlandse gevangeniswezen laat verdere bezuinigingen echter niet toe.

### **Gedetineerden met psychische problematiek**

Al vele jaren wordt in de inrichtingen een toename in ernst en aantal gemeld van psychische problemen onder de gedetineerden. Ook in 2002 wordt weer alom over verdere toename en (nog) nergens over stabilisatie gesproken. Algemeen wordt het aandeel van ernstig gestoorde gedetineerden thans op 15 a 20% geschat. Personeel, medici en commissies van toezicht vragen aandacht voor de moeilijkheden die zij ondervinden en constateren. Betrokkenen zijn het er vaak over eens dat deze problematiek niet in een penitentiaire setting is op te vangen. Dat er veel psychisch gestoorde in de inrichtingen binnenkomen, ligt buiten de invloedssfeer van het gevangeniswezen zelf. Daarnaast is bekend dat met name stemmingsstoornissen in en door de detentie ontstaan. Personeelstekort, capaciteitsdruk, bekorting van dagprogramma's en het toenemend aantal uren dat gedetineerden op cel doorbrengen maken het steeds moeilijker om psychisch gestoorde de nodige zorg te bieden. De problematiek is het sterkst, en structureel aanwezig, in de inrichtingen met het "sobere regime". Het ministerie van justitie onderkent de problematiek en probeert een antwoord te vinden op de ernstigste crisissituaties. Er zijn inmiddels drie forensische schakelunits (gekoppeld aan de Foba) in oprichting, wat enige verlichting geeft voor deze zwaarste problematiek. De Raad heeft aanbevolen dit beleid voort te zetten maar met name te zorgen voor een ontwikkeling in de breedte. Dat wil zeggen niet alleen de meest ernstige problemen aanpakken maar voorkomen en tegengaan dat bij een veel grotere groep psychische problematiek manifest wordt of verergert<sup>13</sup>.

### **Drugskoeriers**

Onder grote politieke druk om een eind te maken aan het heenzenden van op Schiphol aankomende drugskoeriers werd in 2002 een noodwet<sup>14</sup> van kracht om daarvoor de nodige detentiefaciliteit te vinden. Omdat het gevangeniswezen deze niet heeft, worden de drugskoeriers ondergebracht buiten de inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen. De Pbw en Bjj zijn er niet van toepassing; er wordt niet beoogd een niveau van regime te bieden dat vergelijkbaar is met dat in het reguliere gevangeniswezen. Dat roept bezwaren op. In de eerste plaats staat het onderbrengen van een bepaalde groep verdachten en gedetineerden buiten het gevangeniswezen op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. De Raad vindt verder dat de uitzonderlijke combinatie van gedetineerdenpopulatie, onervaren personeel en een bijzonder regime zoveel

expertise vergt dat directe betrokkenheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen nodig is om deze voorzieningen goed te laten functioneren. Bij bezoeken aan deze voorzieningen bleek dat men in staat was geweest ze in grote haast in te richten. Aan de minimumeisen die de Tijdelijke wet stelt, wordt voldaan maar de mogelijkheden die de wet bóven dat minimum mogelijk maakt – verschillende voorzieningen die de gedetineerden kunnen worden geboden "voorzover de bouwkundige en personele omstandigheden dat toelaten" – worden niet of nauwelijks benut. Het activiteitenprogramma omvat niet meer dan recreatie en luchten. Arbeid is er niet en sport ook weinig of niet. De gedetineerden verblijven daarom langdurig op cel.

Het niveau van veiligheid en bejegening lijdt onder het feit dat het personeel, in dienst van het bedrijf Securicor, onervaren en uiterst summier is geschoold in het omgaan met gedetineerden. In combinatie met het feit dat er meer gedetineerden op een cel verblijven levert dit risico's op voor de veiligheid van gedetineerden en personeel.

De Raad heeft eerder een duidelijk standpunt ingenomen over de gevaren die het plaatsen van meer gedetineerden op één cel meebrengt. Voor een behoorlijke toepassing acht de Raad van belang dat wordt voldaan aan eisen die het beheer en de humaniteit stellen. Er bestaat de nodige zorg of in de voorzieningen aan deze eisen kan worden voldaan. De Raad vindt het samenplaatsen van jeugdigen en volwassenen niet aanvaardbaar. Het schept onder de gegeven omstandigheden voor de jeugdigen een extra gevaarsrisico is overigens ook in strijd met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

De Raad vond de werkingsduur van een jaar al vrij lang voor een regeling die twee beginselenwetten buiten werking stelt maar voorzag dat, onder de aanhoudende druk van het aantal binnenkomende drugskoeriers, nog wel langer van deze voorzieningen gebruik gemaakt zou gaan worden. Dat is ook gebleken. Inmiddels is de Tijdelijke wet verlengd tot 2005. De Raad kritiseert het feit dat de uitkomsten van het eind 2002 uitgevoerde evaluatieonderzoek niet meer in het wetsvoorstel zijn verwerkt.

De straffen die aan de gedetineerden in de voorzieningen worden opgelegd zijn soms lang. De Raad vindt dat de noodvoorzieningen ongeschikt zijn om gedetineerden zo lang te huisvesten. Doordat activiteiten in het regime vrijwel ontbreken heeft deze vorm van detentie geen perspectief. Daarom zou de duur van het verblijf in de voorziening aan een maximum moeten worden gebonden. De gestraften zullen dan na afloop van die termijn kunnen overgaan naar het reguliere gevangeniswezen zodat hen bij-

<sup>13</sup> advies van 8 augustus 2002, Gedetineerden met psychische problematiek

<sup>14</sup> Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers, 6 maart 2002

voorbeeld het perspectief van de detentiefasering wordt geboden<sup>15</sup>.

De rechtspositie van gedetineerden op grond van deze wet is beperkt. Beroep bij de Raad is bijvoorbeeld alleen mogelijk als de beklagcommissie dat, wegens het principiële karakter van een klacht of de eenheid van penitentiaire rechtspraak, aangeeft. In 2002 is eenmaal een beroep ingediend door een gedetineerde in een voorziening voor drugskoeriers.



### **Vreemdelingen**

Een groep gedetineerden voor wie het ontbreken van perspectief letterlijk mag worden opgevat vormen de vreemdelingen die worden vastgehouden omdat zij Nederland niet in mogen of bij wie uitzetting wordt beoogd. Herhaaldelijk heeft de Raad ervoor gepleit het regime in de vreemdelingenbewaring aanzienlijk te versoepelen en te verruimen omdat het gaat om mensen die niet wegens het plegen van een delict worden vastgehouden. Een punitief regime hoort dus niet aan de orde te zijn. Daarom zou bijvoorbeeld het aanbod van activiteiten, dat erg schraal is, uitgebreid moeten worden. Dit pleidooi heeft vooralsnog weinig of geen effect gehad. De betreffende inrichtingen zouden, als ze daar de middelen voor hadden, een dergelijke verruiming wel willen doorvoeren. Het meestal zeer gemotiveerde personeel is actief in het begeleiden van activiteiten en legt daar de nodige creativiteit bij aan de dag. Specifieke terugkeeractiviteiten staan nog niet op een niveau waar men in het land van terugkeer veel aan heeft.

### **Onderwijs**

Onderwijs is bij uitstek een activiteit die kan bijdragen aan perspectief na detentie. Daarom is het te betreuren dat – zoals de Raad in gesprekken met betrokken inrichtingsfunctionarissen hoort – het hoofdkantoor van de DJI steeds minder “faciliterend” optreedt voor het organiseren van deze activiteiten. Een landelijk samenhangend beleid ontbreekt en er worden centraal geen doelen en eisen gesteld. Het veld wordt geacht zelf beleid te maken op gebied van bibliotheek, onderwijs en creatieve vorming. Er zijn (daarom) grote verschillen tussen de inrichtingen. Als doel en inhoud van het onderwijs op centraal niveau niet worden gekoppeld aan de resocialisatie-doelstelling is het voor de afzonderlijke inrichtingen moeilijk hieraan inhoud te geven. Op veel plaatsen maakt het onderwijs een weinig professionele en doelgerichte indruk. Het aantal inrichtingen waar de Raad een doordacht en royaal aanbod van onderwijs en vorming aantrof is in de minderheid.

### **Reclasseringswerk**

In 2002 is de sociale hulpverlening abrupt uit het penitentiair reclasseringsaanbod weggehaald. De Raad constateerde dat veel inrichtingen door deze ontwikkeling onaangenaam verrast werden. In het hoofdstuk reclassering wordt hier verder op ingegaan.

### **Doorstroming, selectie voor detentieprogramma's**

De Raad is er voorstander van dat zoveel mogelijk die gedetineerden in aanmerking komen voor detentiefasering, die deze ook nodig hebben voor een succesvolle terugkeer in de samenleving. In feite kan de selectie maar voor een deel op dat doel worden gericht. De noodzaak om alle cellen bezet te houden speelt een belangrijke rol. De open, halfopen en andere bovenregionaal werkende inrichtingen krijgen daardoor onvoldoende de populatie waarvoor ze zijn bedoeld.

De Raad ziet wel perspectief in maatregelen, waarvoor overigens wetsvoorstellen in voorbereiding zijn, als het alternatief ten uitvoer leggen van korte vrijheidsstraffen en het sneller naar gevangnissen doorplaatsen van (in eerste aanleg) veroordeelden. Het eerder doorplaatsen naar halfopen inrichtingen zou goed zijn voor de capaciteitsbenutting van die inrichtingen. Dat eist wel een grondige selectie en een zorgvuldige begeleiding van gedetineerden. De Raad vindt dat een ruimere groep moet worden bereikt dan degenen die al gemotiveerd zijn en daarvoor is in de huizen van bewaring een regime nodig

<sup>15</sup> advies van 7 oktober 2002 over de verlenging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers

dat tot maatschappelijke reïntegratie stimuleert. Actieve en consequente selectie en het verlagen van toelatingsdrempels zullen ervoor moeten zorgen dat resocialisatieprogramma's ten goede komen aan gedetineerden die nu niet worden bereikt.

### **Detentiefasering en reïntegratie, penitentiaire programma's**

Een brede instroom en doelgerichte selectie voor detentiefasering en plaatsing in zorg- en begeleidingsprogramma's vereist een goed zicht op de gedetineerden. De rapportage van het personeel over individuele gedetineerden vormt daar mede een bron voor. Nu we al zoveel jaar achtereen een verschraving van de contacten tussen personeel en gedetineerden zien en daarmee verlies aan observatiemogelijkheden, moet worden betwijfeld in hoeverre deze rapportage dat doel feitelijk kan dienen. De basis voor stimulering en selectie versmalt verder door de inperking van het reclasseringsaanbod – het vervallen van het maatschappelijk werk – voor gedetineerden (zie hoofdstuk reclassering). Het openstaan voor behoeften en vragen zoals de gedetineerden die zelf ervaren en het kunnen ingaan op problemen van praktische aard geeft een goede ingang voor het opbouwen van contact. Dit gebeurt nu niet of onvoldoende en dat doet afbreuk aan het kunnen signaleren en rapporteren ten behoeve van detentiefasering. Mede hierdoor stagneert de instroom in programma's of stromen de verkeerde gedetineerden in.

Het gevangeniswezen noch de reclassering heeft het monopolie op het uitvoeren van maatschappelijke integratieprogramma's. Beide kunnen een aanbod ontwikkelen en doen dat ook. Op veel plaatsen leidt dat niet tot een vruchtbare samenwerking maar hoogstens tot een vorm van vreedzame coëxistentie. Vaak is de indruk dat inrichtingsdirecties veel liever zelf afspraken maken met maatschappelijke organisaties voor arbeid, scholing en onderdak dan te werken met de reclassering als tussenpersoon. Het feit dat de ontwikkeling van penitentiaire programma's nog steeds sterk bij de verwachtingen achterblijft is ten dele aan een gebrekkige samenwerking toe te schrijven. Het blijft een zwak punt dat in en door het gevangeniswezen programma's moeten worden voorbereid die na de detentie, en dus voornamelijk door andere organisaties, moeten worden uitgevoerd. Een nieuwe bedreiging voor het penitentiair programma diende zich in 2002 aan in de vorm van de ivo (incidenteel versneld ontslag na 70% van de straftijd).

Het versneld ontslag brengt grote nadelen voor de reïntegratie mee. Ontslag vindt plaats terwijl opvang na de detentie en andere praktische zaken nog niet

zijn geregeld en lopende maatschappelijke integratietrajecten worden plots afgebroken. Bovendien blijkt dat gedetineerden al op ivo gaan rekenen en zich niet meer opgeven voor doorstroming naar h.o.i., p.o.i. of penitentiair programma. Al met al staat deze ontwikkeling haaks op het streven naar een verantwoorde, geleidelijke overgang van detentie naar vrijheid.

Vanaf eind 2001 zijn twee zogenaamde elektronische detentiehuisen op proef opgezet als pilots om ivo's te voorkomen. Een derde e.d.h. is voorbereid, maar om voor de Raad onbekende redenen niet in gebruik genomen. De pilots zouden in 2002 met een evaluatie eindigen, maar de proefperiode is verlengd. De Raad heeft een van beide e.d.h.'s bezocht waarbij de verrassende bevinding was dat daar niet de doelgroep van ivo-gegadigden werd aangetroffen. Deze groep blijkt niet te worden aangeboden. Om de plaatsen toch te bezetten werden er zelfmelders geplaatst voor wie geen plaats was in de h.o.i. waaraan het e.d.h. is gekoppeld. Een gemiste kans en bovendien een slechte benutting van het personeel aldaar, dat jarenlange ervaring heeft met het uitvoeren van een einde-detentieprogramma.

De conclusie van het bovenstaande is dat de mogelijkheden die er voor detentiefasering, resocialisering en met name voor de penitentiaire programma's zijn, volstrekt onvoldoende worden benut. Dat doet voor teveel gedetineerden in onaanvaardbare mate afbreuk aan het perspectief op een succesvolle terugkeer in de samenleving.

## HOOFDSTUK 3

# Terbeschikkingstelling

Het perspectief voor tbs-gestelden wordt bepaald door verschillende kwaliteitsaspecten van de behandeling. Tijdige aanvang, op de problematiek toegesneden inhoud, voortgang en een degelijke voorbereiding op reïntegratie zijn daarvan de belangrijkste.

**Tijdige aanvang: capaciteitstekort en passantenproblematiek**

Doordat de totale instroom in de tbs groter was dan de uitstroom, blijft de capaciteitsdruk onveranderd groot. Voor de toekomst is er niet of nauwelijks capaciteitsuitbreiding te verwachten. Weliswaar is besloten tot het bouwen van een nieuwe inrichting (Flevo Future) maar daarmee worden alleen de huidige Meijerskliniek en de noodvoorziening De Singel vervangen. Een vermindering van de capaciteitsdruk wordt dus voornamelijk nagestreefd door zodanige kwaliteitsverbeteringen in het gehele verloop van de terbeschikkingstelling dat de gemiddelde intramurale behandelduur daardoor wordt bekort. Dat is lange-termijnbeleid en intussen blijft de al jaren schrijnende passantenproblematiek als gevolg van het capaciteitstekort voortbestaan. Het aantal passanten nam in 2002 zelfs nog verder toe. De Raad vindt het onacceptabel dat afdoende beleidsmaatregelen op dit punt achterwege blijven.

Hoe langer de passantentermijnen duren, hoe groter het risico dat de behandeling zelf daardoor uiteindelijk ook langer zal duren. Niet alleen is de passantenperiode zelf verloren tijd, er gaat ook een demotiverende werking van uit. Wat hiermee aan behandelingsperspectief verloren gaat is niet inzichtelijk. In ieder geval is van een (te) lange onderwerping aan een detentieregime geen gunstig effect te verwachten op de motivatie en op een vlot en succesvol verloop van de behandeling. Over het verder vormgeven van de preklinische interventie en prebehandeling van tbs-passanten in de huizen van bewaring lopen afspraken maar de uitvoering is nog lang niet op het uiteindelijk beoogde peil. Ook wanneer dat zover zal zijn, mogen deze activiteiten niet als een onderdeel van de behandeling maar hoogstens als een zo kort mogelijk durende voorbereiding worden gezien.

### **Inhoud behandeling, reïntegratie**

Uit de toezichtbezoeken komt over het geheel genomen het beeld naar voren dat het niveau van behandeling en bejegening in orde is. Personeel en staf tonen inzet, betrokkenheid en deskundigheid. Hierbij moet worden aangetekend dat het toezicht op de kwaliteit van de behandeling als zodanig tot het terrein van de inspectie op de volksgezondheid behoort. De Raad doet daar dus geen uitspraken over. Wel zijn er aanwijzingen dat de gemiddelde behandelduur toeneemt. Dat rekent de Raad wel tot zijn bemoeyenis: de tbs-gestelde heeft er immers recht op dat de behandeling zodanig adequaat is dat daarmee de duur niet onnodig lang wordt. In verschillende bezochte klinieken constateerde de Raad voldoende aandacht voor bijzondere problematiek, zoals verslaving. Een van de klinieken voert een omvangrijke reorganisatie door die mede gericht is op het vergroten van de kwaliteit van de behandeling. De Raad zag hierin aanleiding dit proces in een aantal bezoeken te volgen.

### **Verblijfspatiënten, longstay**

Het aantal verblijfspatiënten is de laatste jaren snel opgelopen. De Raad ziet stagnatie in de doorstroming als een oorzaak hiervoor. Het aantal patiënten met een behandelduur van zes jaar of meer is in 2002 de 200 ruim overschreden. Dat komt neer op een vijfde van alle in behandeling zijnde tbs-gestelden. De term verblijfspatiënten kan ten onrechte de indruk wekken dat zij een minder intensieve behandeling behoeven. Niets is minder waar. Feit is slechts dat de klinieken een kleiner budget ontvangen voor patiënten die langer dan zes jaar in behandeling zijn. Dat mag naar het oordeel van de Raad niet betekenen dat dit zonder meer consequenties heeft voor de intensiviteit van de behandeling. Naar schatting 100 van de verblijfspatiënten komen volgens de huidige maatstaven in beginsel in aanmerking voor opname op een longstayafdeling. De reden van overplaatsing naar een longstayafdeling kan overigens nooit alleen in de verblijfsduur liggen. Ook moet aannemelijk zijn dat verdere behandeling, gericht op vermindering van het delictrisico, niet zin-



vol meer is. Wetenschappelijk gefundeerde inzichten om die vraag goed te beantwoorden zijn er evenwel nog niet. In 2002 is een nieuwe longstayafdeling geopend: het Kempehuis bij de Pompekliniek te Nijmegen. De Raad heeft de voorgestelde selectiecriteria voor opname op deze afdeling van kritisch commentaar voorzien<sup>16</sup>. Bij deze gelegenheid is ook de wenselijkheid nog eens benadrukt om een longstayplaatsing te baseren op het advies van een onafhankelijke commissie van deskundigen. De Raad vindt dat de discussie over het fenomeen longstay nog niet volledig is gevoerd. Dat kan ook pas nadat de huidige praktijk goed is geëvalueerd. Inmiddels is een Raadscommissie ingesteld om de problematiek nog eens fundamenteel te bekijken. Daarbij gaat de aandacht ook uit naar de positie van de verblijfspatiënten die niet voor plaatsing op een longstayafdeling in aanmerking komen. Deze commissie had haar werk aan het eind van het verslagjaar nog niet afgerond.

<sup>16</sup> advies 18 september 2002, Selectie longstaypatiënten,

<sup>17</sup> advies van 15 april 2002 over de vereenvoudiging van de plaatsingssystematiek

Verbeterproject “tbs terecht”: plaatsingssystematiek  
In 2001 is dit verbeterproject, geïnspireerd door het Interdepartementale beleidsonderzoek tbs (IBO2) en de nota-Kosto, op vrijwel alle onderdelen besproken. De Raad heeft over deze discussie uitvoerig bericht in het vorige jaarverslag. In 2002 is als laatste deelproject de systematiek van plaatsing van tbs-gestelden aan de orde gekomen. Uitgangspunt hierin is, zoals voortvloeit uit het IBO2-rapport, dat de patiënten aselekt over de klinieken worden verdeeld. Het beoogde resultaat daarvan is dat de kliniekpopulaties vergelijkbaar zijn en voor alle klinieken dezelfde norm kan gelden inzake de behandelduur. Het IBO2-rapport stelt zich echter met de aselekte toewijzing meer doelen dan dit ene, namelijk ook dat ongewenste verschillen tussen klinieken verdwijnen, dat er een state of the art in de behandeling ontstaat en dat benchmarking mogelijk wordt. De Raad ziet een contra-indicatie voor aselekte toewijzing als deze zou leiden tot plaatsing in een kliniek die een voorziening of methodiek mist die de betreffende patiënt pertinent nodig heeft. Een dergelijke plaatsing zou in haar gevolgen inhumain mogen worden genoemd, omdat deze geen perspectief biedt op een passende behandeling.

Ter wille van de aselekte toewijzing is de selectiesystematiek vereenvoudigd<sup>17</sup>. Een te plaatsen tbs-gestelde gaat naar de eerste inrichting waar plaats is, tenzij er een reden is om dat niet te doen. Dat wordt getoetst aan vier criteria: geslacht, intelligentie, soort stoornis en vluchtgevaarlijkheid.

Een belangrijk aspect waarmee bij een volledig aselekte toewijzing geen rekening wordt gehouden is de regionalisering. Er zijn twee redenen om daar wel rekening mee te houden.

De eerste is het perspectief van de tbs-gestelde. Veel tbs-gestelden komen uit het westen van het land, terwijl de meeste klinieken in het noorden en oosten liggen. In het belang van de reïntegratie zijn het behoud of de opbouw van maatschappelijke banden belangrijk. Daarom kan behandeling in de regio van herkomst c.q. toekomstige vestiging de voorkeur verdienen. Zeker als de patiënt zelf om deze reden vraagt om plaatsing in een bepaalde regio, moet dit bij de overwegingen worden betrokken. Maar rekening houden met de herkomst van de tbs-gestelden zou leiden tot verlenging van de wachtlijsten. Het beleid van het ministerie is om wensen van patiënten tot plaatsing in een specifieke kliniek alleen te honoreren als daar een bijzondere reden voor is. Hoewel de Raad in zijn advisering op dit punt ruimte vraagt voor het regioaspect, leidt dat er in zijn beroepsrechtspraak niet toe dat tbs-gestelden in het gelijk



worden gesteld als ze bezwaren van deze aard inbrengen tegen hun plaatsing. Wel heeft de Raad in een richtinggevende beroepsuitspraak uit 2002 het beroep gegrond verklaard van een tbs-gestelde die niet wilde worden geplaatst in de regio waar het delict had plaatsgevonden.

De tweede reden voor regionalisering in de tbs is, dat dit past bij het stimuleren van nauwere samenwerking tussen tbs en geestelijke gezondheidszorg. De GGZ immers hanteert met nadruk een regionale indicatiestelling.

In de praktijk blijkt overigens wel(eens) rekening te worden gehouden met het regioaspect als klinieken een patiënt “ruilen”. Dat onderling ruilen van patiënten moet wel helder worden gemotiveerd. In de bestaande situatie is er geen inzicht in de aantallen en evenmin in de redenen en criteria die bij ruiling een rol spelen. Hetzelfde geldt voor herplaatsingen. Ook tegenover de betrokken patiënt, omdat het zijn rechtspositie raakt. Een inzichtelijke registratie van ruilingen is daarnaast van belang om te kunnen voorkomen dat de ruilingen de aselechte toewijzing door kruisen.

### **Rechtspositie**

In de beroepsrechtspraak blijkt dat inrichtingen uiteenlopende termen gebruiken om beperkende maatregelen aan te duiden, zoals afzondering, isolatie, separatie en plaatsing in bloktijden. Als daarbij wordt afgeweken van de wettelijke terminologie is het niet altijd duidelijk wat de maatregel inhoudt. Dat moet wel vaststaan in verband met de eisen die de wet stelt aan het opleggen van disciplinaire maatregelen. De minister is geadviseerd om het gebruik van eenduidige terminologie te bewerkstelligen. De Raad heeft overigens wel zelf uitspraken gedaan over wat als afzondering of separatie moet worden gezien.

Randvoorwaarden voor een goede rechtspositie zoals regelmatig bezoek door een lid van de commissie van toezicht aan de verpleegden, zijn niet overal optimaal ingevuld.

### **Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV)**

De Raad is in 2002 begonnen met het bezoeken van de inrichtingen voor SOV. Dit wordt in 2003 voortgezet om de gefaseerde aanpak te kunnen beoordelen. In 2002 kwamen er namelijk nog nauwelijks deelnemers in aanmerking voor doorstroming naar de derde (open) fase. Programma en regime bevatten veel stimulerende elementen, waardoor deelnemers die zich aanvankelijk tegen de maatregel verzetten na verloop van tijd toch voor een actieve deelname kiezen. De gefaseerde opbouw zit beredeneerd in elkaar en legt veel nadruk op het gestructureerd aanpakken van persoonlijke tekorten en op reïntegratie. Er is nog te weinig te zien van een serieuze

voorbereiding op de derde fase waarin de gemeenten een belangrijke rol moeten gaan spelen. En uiteindelijk ligt daar de lakmoesproef voor de maatregel: biedt ze werkelijk op langere termijn perspectief voor personen met een zeer langdurige verslavingsgeschiedenis?

De doelgroep voor de SOV is veel groter dan de capaciteit. Volgens de wet komt een verslaafde met drie eerdere veroordelingen al voor de maatregel in aanmerking; in de praktijk moet men zich beperken tot justitiabelen met meer dan 100 antecedenten. Niettemin vormt de selectie een bron van zorg. Onder de verslaafde “veelplegers” die in de SOV terechtkomen bevinden zich velen met psychische problematiek die zo ernstig is dat de SOV in haar huidige vorm hen geen adequate opvang en begeleiding kan bieden.

## HOOFDSTUK 4

# Reclassering

### **Algemeen beleid, productieafspraken**

In 2002 is de reclassering overgegaan op outputsturing. Op zichzelf behoeft het overgaan op een andere wijze van plannen en verantwoorden geen ingrijpende gevolgen te hebben. Het gaat immers niet om een inhoudelijke beleidswijziging. Een kenmerk van outputsturing is echter wel dat het aanzet om niet te sturen op uiteindelijk te bereiken resultaten maar op aantallen verrichtingen.

Tegelijk met de invoering van outputsturing is opnieuw gedefinieerd welke producten de reclassering levert en daarmee is het inhoudelijk beleid wél op enkele belangrijke punten veranderd. Een aantal activiteiten dat voorheen subsidiabel was, is dat nu niet meer of niet in dezelfde mate. Op de gevolgen die dat heeft voor de hulpverlening aan gedetineerden wordt hieronder ingegaan. In het algemeen worden de nieuwe beleids- en productieafspraken tussen MvJ en Reclassering Nederland op de werkvloer als beperkend ervaren. Dat komt ook door de combinatie met de introductie van het cliëntvolgsysteem, waarin de werker zijn activiteiten verantwoordt volgens de vernieuwde productdefinities. Van meer belang is de algemene beleidsinzet, dat in de eerste plaats wordt geïnvesteerd waar

resultaat is te verwachten. Een rationeel uitgangspunt dat echter een groep buiten de boot laat vallen die het zonder maatschappelijke begeleiding niet redt.

Ook op managementniveau worden de landelijk vastgelegde productieafspraken als sterk belemmerend gevoeld. In de eerste plaats geeft het landelijk budgettair kader onvoldoende ruimte om aan de totale vraag te voldoen. Vervolgens wordt bij de verdeling van de landelijke planning over de ressorten te weinig rekening gehouden met de werkelijke vraag van klanten, justitie en gevangeniswezen op plaatselijk niveau. Daarvan heeft niet alleen de reclassering zelf last, maar ook de

plaatselijke afnemers zoals OM en gevangeniswezen. Op alle onderdelen moet er worden gekozen en geselecteerd. Hoe deze selectie plaatsvindt is niet erg doorzichtig.

Samenvattend moet worden geconstateerd dat beleid, outputsturing en planning elk afzonderlijk zijn gebaseerd op rationeel te verdedigen uitgangspunten, maar dat de combinatie ertoe leidt dat zowel onder “producenten” als “consumenten” de verzuchting te horen is dat de reclassering niet datgene biedt dat zij zou moeten bieden. Activiteiten die als “producten” tellen krijgen voorrang, omdat niet produceren leidt tot inkomstenverlies.

Eenvoudige zaken, trainingen en andere groepsactiviteiten gaan voor, omdat daarmee een relatief kleinere inspanning al een productiescore oplevert. Werk wordt “half” afgemaakt, omdat voortzetting niet verder wordt betaald na ommekomst van de ervoor gestelde periode of het eindigen van de justitiële titel.

### **Organisatie**

Ook op organisatorisch niveau staat de reclassering voor een ingrijpende koerswijziging. De constructie



van de Stichting Reclassering Nederland, waarin Reclassering Nederland (commune reclassering), Leger des Heils en GGz Nederland (verslavingsreclassering) in 1995 onder een gezamenlijk bestuur samengingen, heeft geen stand gehouden. De commissie-Luteijn heeft geadviseerd om vanaf 2003, in twee etappes, een beleids- en verdeelorgaan in het leven te roepen dat losstaat van de drie uitvoeringsorganisaties. Naar het inzicht van de Raad brengt een dergelijke operatie, die geruime tijd in beslag neemt, risico mee voor de nodige inhoudelijke ontwikkeling. Opnieuw gaat immers veel aandacht en energie zitten in organisatiekwesaties. Aan de drie uitvoeringsorganisaties is de opgave om de onproductieve onderlinge strijd over doelgroepen en de bijbehorende budgetten nu achter zich te laten.

### **Gedetineerden**

De ingrijpende veranderingen in de beschikbaarheid en de inhoud van het reclasseringsaanbod aan gedetineerden zijn in 2002 verder voelbaar geworden. De Raad heeft vrijwel geen toezichtrapportage uitgebracht waarin geen klacht over het reclasseringsaanbod voorkomt. In de nota Effectieve reïntegratie uit 2001, die de basis vormde voor het huidige project Terugdringen recidive, is omschreven wat de samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering op het gebied van maatschappelijke integratie voor gedetineerden te bieden heeft. Het reclasseringsaanbod is volgens de outputafspraken tussen justitie en reclassering vastgelegd in de (elf) onderdelen van het "productportfolio". Ten aanzien van gedetineerden concentreert de reclassering zich op het uitvoeren van maatschappelijke integratietrajecten. Een algemene bereikbaarheid, spreekuur en crisisinterventie voor gedetineerden behoren niet meer tot het aanbod. Wel verricht de reclassering deze taken voor gedetineerden aan wie een van de vastgestelde producten wordt geboden, zoals trajectbegeleiding, toeleiding zorg en rapportage. In inrichtingen of op afdelingen waar de reïntegratiedoelstelling op de achtergrond staat, is de reclassering helemaal teruggetrokken. Dat er niettemin grote behoefte blijft aan maatschappelijke begeleiding, blijkt uit de constatering dat de vragen op dit gebied nu terecht komen bij geestelijke verzorging, psychologen, commissies van toezicht, de medische dienst en het uitvoerend personeel. Alleen al het feit dat gedetineerden een zo breed gezelschap van functionarissen aanspreken, laat zien dat de inrichtingen organisatorisch niet zijn voorbereid op het verlies van deze reclasseringsactiviteit en de vraag niet kunnen kanaliseren. Het gevangeniswezen heeft geen geld om maatschappelijke hulp door een andere instelling of in eigen beheer te organiseren. Wat dit betekent voor de instroom in zorg- en begeleidingsprogramma's is in het hoofdstuk gevangeniswezen al aangeduid.



Daarnaast is het nazorgaanbod onvoldoende. Het paradoxale aan de situatie is dat de opzet van de samenwerking gevangeniswezen-reclassering er in de nota's ambitieus en veelbelovend uitziet. Het is de bedoeling alle gedetineerden een- of meermalen te screenen om eenieder de meest passende begeleiding te bieden. Het zal echter veel samenwerkingsgezindheid, persoonlijke inzet, financiële middelen en vooral een op de behoeften van de gedetineerden gebaseerde instelling eisen om dit project te laten slagen.

Vanaf 2003 zullen de nieuwe samenwerkingsafspraken tussen gevangeniswezen en reclassering in enkele pilotinrichtingen worden beproefd. De Raad heeft de indruk dat het reclasseringswerk voor gedetineerden buiten die pilots nauwelijks wordt gestuurd. De werkwijze van de reclasseringswerkers verschilt op dit moment sterk per inrichting en, zo is te vrezen, zelfs per werker. In een aantal inrichtingen lijkt er niets veranderd: de aanwezige reclasseringswerkers doen nog wat zij eerder deden. Inrichtingen en gedetineerden spreken hun lof hiervoor uit, maar vinden het aanbod onvoldoende. Een ander deel van de reclasseringswerkers houdt zich aan de nieuwe opzet of probeert oud en nieuw te combineren.

De reclassering wordt getroffen door veel verzuim en verloop onder de in de inrichtingen aanwezige medewerkers. Het is een uitzondering als de reclasseringsformatie volledig is ingevuld. Zonder uitzondering geven de werkers aan dat zij veel te veel tijd moeten steken in administratieve handelingen. Deze klacht is niet nieuw. De eis dat het registratie- en verantwoordingsstelsel niet alleen doeltreffender maar ook doelmatiger gaat werken wordt steeds urgenter.

## HOOFDSTUK 5

# Toezichtbevindingen

### Inleiding

In de voorgaande aan de afzonderlijke velden gewijde hoofdstukken is een aantal bevindingen en conclusies naar aanleiding van de toezichtbezoeken aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk voegen we daar nog een aantal andere toezichtbevindingen aan toe, zodat het jaarverslag in zijn totaliteit de “stand van zaken in het veld” op hoofdlijnen weergeeft.

Hèt centrale aandachtspunt voor het toezicht van de Raad is de vraag of justitiabelen de zorg en bejegening krijgen waar zij recht op hebben. Daarom besteden we in dit hoofdstuk in de eerste plaats aandacht aan het niveau van de bejegening zelf en passeren daarna enkele onderwerpen de revue waarvoor de ingeslotenen zelf vaak aandacht vragen.

De kwaliteit van het menselijke contact vormt een van de belangrijkste voorwaarden voor het perspectief dat gedetineerden, tbs-gestelden en jeugdigen in inrichtingen moet worden geboden. Daarom vindt de Raad het van het grootste belang om als toezicht houder conclusies te kunnen formuleren over het niveau van het regime en de bejegening. Een gesprek met gedetineerden vindt plaats aan het begin van het programma van ieder toezichtbezoek. Wat de gedetineerden ter sprake brengen wordt in de gesprekken daarna met personeel, leiding en staf doorgenomen en geverifieerd.

Dit hoofdstuk beperkt zich tot de justitiële inrichtingen. Om reden van ruimtebeslag, maar ook omdat het hoofdstuk over de reclassering reeds voor het grootste deel is gebaseerd op de toezichtbevindingen.

### Bejegening

Het algemene beeld dat van de bejegening naar voren komt, is positief. Gedetineerden vinden dat ze over het algemeen correct tegemoet worden getreden en dat ze met hun vragen bij het personeel terecht kunnen. Daar staat tegenover dat het daarmee ook vaak ophoudt: het personeel zit bijzonder krap in de tijd en het contact met de gedetineerden is daarom vaak vluchtig. Het personeel toont overwegend inzet en motivatie maar heeft de mogelijkheden voor contact de laatste jaren zien verminderen. De inrichtingswerkers staan bijvoorbeeld met

twee man op een afdeling met vierentwintig gedetineerden. Veel tijd gaat zitten in routinehandelingen als het openen en sluiten van deuren, het overbrengen van groepen gedetineerden van de ene naar de andere afdeling, het ronddelen van de maaltijden en controlehandelingen zoals fouilleren. De personele situatie wordt dus gekenmerkt door beperkingen. Hier komt bij dat het dagprogramma, dus de tijd waarbinnen de activiteiten voor de gedetineerden plaatsvinden, in 2002 is teruggebracht. Er moet dus in minder tijd hetzelfde gebeuren. Een onvermijdelijk effect is dat de meeste aandacht naar beheer (problemen) uitgaat.

Het snijvlak van bejegening en rechtspositie wordt gevormd door de manier waarop het personeel omgaat met gedrags- en ordeproblemen bij de gedetineerden. Dit is een aspect waarvoor de gedetineerden zelf ook veel oog hebben. Uit veiligheidsoogpunt en simpelweg om enige “rust in het bestaan” hebben ook zij belang bij goede orde. Als het gaat om de handhaving van regels en afspraken tonen gedetineerden zich erg gevoelig voor verschillen in aanpak. Een veel geuite klacht is dat ervaren en minder ervaren medewerkers verschillend omgaan met regels en verschillend reageren op incidenten. Dat geeft gedetineerden het gevoel dat er met twee maten wordt gemeten.

Over het geheel genomen stellen patiënten in de tbs-klinieken de omgang met het personeel veel minder expliciet als aandachtspunt aan de orde dan gedetineerden in het gevangeniswezen. Eigenlijk zou men dat niet verwachten omdat het contact tussen patiënt en sociotherapeutisch medewerker ook een behandelingsdoel heeft en dus intensiever qua inhoud en frequentie is dan dat tussen gedetineerde en penitentiair inrichtingswerker. Tegelijk brengt het intensieve karakter van het contact tussen personeel en patiënt mee dat het niet zo eenvoudig is om van begeleider te wisselen als een patiënt dat wil. De patiënt krijgt weleens de indruk dat een dergelijke wens wordt toegeschreven aan zijn persoonlijkheidsstoornis.

De behandeling en bejegening door het personeel worden vrij algemeen humaan en respectvol

genoemd. In (slechts) één van de bezochte klinieken zijn de patiënten over het geheel genomen niet te spreken over de bejegening. Het contact wordt moeizaam en betuttelend gevonden en patiënten die mondig en assertief zijn krijgen de meeste aandacht.

Voor de bejegening van patiënten in de tbs-klinieken is van betekenis dat het acute personeelstekort van de laatste jaren inmiddels grotendeels is ingelopen. Er is veel nieuw personeel ingestroomd en deze veelal onervaren nieuwkomers moeten worden ingewerkt. Patiënten moeten nieuwe relaties leggen. In verschillende klinieken blijkt dit echt een knelpunt te zijn, hetgeen de Raad als zorgelijk beoordeelt. In de jeugdsector komt een wisselend beeld naar voren. Tegenover – of wellicht in het verlengde van – een degelijke buitenbeveiliging weten enkele inrichtingen een positief pedagogisch klimaat en gemoeidelijkheid in de omgang te creëren. In de inrichtingen die (nog) met personeelsproblematiek kampen ontbreekt het de groepsleiding echter aan tijd voor individuele gesprekken met jongeren. Het mentoraat is breed ingevoerd en wordt door de jongeren overwegend positief beoordeeld.

### **Het behandelplan en de invloed van de tbs-patiënt daarop**

In twee van de zeven bezochte klinieken blijkt een aantal niet onbelangrijke onderdelen van de behandeling over een langere periode te ontbreken en in verschillende klinieken wordt voor de continuïteit van de behandeling gevreesd. Dit probleem wordt vooral toegeschreven aan het tekort aan behandelaren.

De manier waarop behandelplannen tot stand komen en de vraag of de patiënt inzage in het plan krijgt, inspraak heeft of een bijdrage kan leveren, vormen belangrijke kwesties voor de patiënten. Het lukt niet overal en zeker niet overal tijdig om voor iedere patiënt een individueel plan vast te stellen en dat vervolgens actueel te houden. De termijn waarbinnen behandelplannen tot stand komen kan oplopen tot meer dan een jaar. Dat is veel te lang, zeker gezien de tijd die voorafgaand aan de opname reeds als passant is doorgebracht.

Vrij algemeen is de klacht van tbs-patiënten dat ze onvoldoende inbreng hebben in de inhoud van het behandelplan. Dat de plannen een te hoog abstractieniveau hebben – met andere woorden: niet goed zijn te begrijpen – kan daarmee op één lijn worden gesteld.

Een aantal jeugdinrichtingen komt om uiteenlopende redenen onvoldoende toe aan het bieden van behandeling. Waar dat wel gebeurt, is het beeld, ook naar de mening van de jongeren, positief.

### **Cultuuromslag in de tbs**

Het begrip cultuuromslag komt in de bezoekerapportages over de tbs-klinieken opvallend vaak terug. We zien een ombuiging van een naar binnen gerichte inrichting met een beheersmatige cultuur naar een meer open, vraaggerichte en naar buiten gerichte behandelinrichting.

### **Materiële omstandigheden**

De materiële omstandigheden dragen in belangrijke mate bij aan de dragelijkheid van het verblijf in een inrichting. Over de staat van onderhoud, hygiëne en dergelijke worden bij de tbs-klinieken weinig of geen bijzonderheden gemeld. Gedetineerden in penitentiaire inrichtingen vragen er wel veel aandacht voor. Problemen die (zeer) geregeld worden geconstateerd zijn:

- gebreken van gebouwelijke aard: temperatuur en ventilatie in de cellen. De meeste inrichtingen voldoen over het geheel genomen aan de eisen, maar voor de gedetineerde tellen vooral de kenmerken van de ruimte waarin hij de meeste tijd doorbrengt. In dit opzicht valt het meest op dat ook in moderne inrichtingen gebrekkig wordt geventileerd. Dit is in de verschillende velden een algemeen geconstateerd feit;
- de kwaliteit van het eten: voor de gedetineerden heeft de kwaliteit van de dagelijkse hap een grotere betekenis dan de buitenstaander wellicht denkt. Iedere dag een “vliegtuigmaaltijd” is niet iets waar je naar uitkijkt. Gedetineerden in penitentiaire en jeugdinrichtingen laken massaal de eentonigheid en de vlakke smaak en hebben het gevoel dat voedingswaarde en vitaminegehalte onvoldoende zijn ondanks dat de maaltijden op dat punt objectief gezien aan de gestelde eisen voldoen. In bewaring gestelde vreemdelingen worden geconfronteerd met een voedselkeuze en -patroon dat sterk van het hunne afwijkt. Het is slecht te begrijpen dat niet voor het zelfde geld bijvoorbeeld rijstmaaltijden zijn te verstrekken;
- de verhouding tussen inkomsten en uitgaven: de gedetineerde kan met de inrichtingsarbeid rond de 13 euro per week verdienen. Veel gedetineerden hebben geen andere bron van inkomsten. De algemeen gehoorde klacht is dat de arbeidsbeloning al jaren op dit peil ligt, maar dat de kosten waarvoor men staat wel steeds stijgen. Daarbij gaat het vooral om het huren van een tv, telefoontarieven en aankopen uit de inrichtingswinkel. De prijzen van artikelen in die winkels liggen doorgaans tien procent boven het supermarktniveau. Er is veel kritiek op het beperkte assortiment en de versheid van etenswaren en fruit. Het feit dat winkeliers vaak alleen A-merken aanbieden drijft de prijzen extra op. Onder de ruim dertig in 2002 bezochte inrichtingen werd slechts eenmaal een ruime vol-

doende gemeld;

- algemeen is de klacht dat de gedetineerde niets opzij kan leggen om te voorzien in eerste levensbehoeften na ontslag. Schrijvende situaties zijn die van gedetineerden die zonder behoorlijke kleding in de inrichting komen. Soms brengen geestelijk verzorgers en andere hulpverleners gebruikte kleding de inrichting binnen. Dat lenigt dan de nood maar geeft de gedetineerde het gevoel van liefdadigheid te moeten leven, terwijl hij naar vermogen arbeid verricht. Ook signaleert de Raad de negatieve gevolgen van (grote) inkomstenverschillen tussen gedetineerden, als gevolg van aanvullende inkomstenbronnen van sommigen;
- het kwijtraken van eigendommen: na overplaatsing is de gedetineerde in vrij veel gevallen goederen kwijt.
- beperkingen bij het ontvangen van bezoek. Gedetineerden mogen een uur per week bezoek ontvangen. Voor de gedetineerde is het contact met een dierbare, en hoe dan ook met iemand van buiten de inrichting, van grote waarde. Voor de inrichting echter is het ook een figuurlijk "gat in de muur" waardoor bijvoorbeeld drugs naar binnen kunnen komen. De veiligheidsmaatregelen: het toezicht en vooral het fouilleren en visiteren worden door de gedetineerden als erg belastend en als aantasting van privacy en de lichamelijke integriteit ervaren. Bovendien gaat de tijd die daarmee gemoeid is nogal eens van de bezoektijd af. Een vroeg bezoek kan een onoverkomelijk probleem vormen voor bezoek van buiten de regio, zeker omdat een aantal inrichtingen nogal ver buiten de bewoonde wereld ligt en lastig is te bereiken. Op verschillende plaatsen is in het geheel geen openbaar vervoer beschikbaar. Niet is in te zien waarom het bezoek niet later op de dag wordt gepland. De jeugdinrichtingen kennen vaak een beleid waarbij bezoek en andere contacten met buiten, ook met de ouders, aan het begin van het verblijf, beperkt of afwezig zijn. In enkele inrichtingen wordt het als storend ervaren dat bezoek plaatsvindt in de groep, zowel voor degenen die wel, als degenen die geen bezoek ontvangen.

### Medische verzorging

De medische verzorging vormt een veelgenoemd aandachtspunt. In de toezichtrapportages treffen we weliswaar vaker een positief dan een negatief oordeel aan over de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de medische dienst, maar waar er zich problemen voordoen zijn deze al gauw van ernstige aard. Waarneming 's avonds en in het weekend dient te zijn verzekerd. Het blijkt dat huisartsenposten niet altijd bereid zijn die te bieden. Over de aard van de klachten merken artsen nogal eens op dat de vraag

om aandacht de echte medische problemen overtreft. De gedetineerden vinden vaak dat het aan die aandacht nu juist mankeert: als een klacht wordt afgedaan door een verpleegkundige of "alleen maar" met een standaardpilletje of zalfje wordt bestreden voelt de gedetineerde zich niet serieus onderzocht of behandeld. Ook kan het voor gedetineerden een probleem vormen dat de inrichtingsarts tegelijk behandelend en controlerend geneesheer is. Het beroep dat tbs-gestelden op de medische dienst doen lijkt minder intensief te zijn dan dat van gedetineerden in de gevangenis. De patiënten worden in beslag genomen door hun behandeling en vragen daarom misschien minder aandacht voor medische klachten. Wel uiten patiënten kritiek op de omstandigheid dat sociotherapeutisch medewerkers (s.t.m.-ers) of verpleegkundigen soms een rol spelen bij het beoordelen of de arts geconsulteerd moet worden. Het optreden van de verpleegkundige als "poortwachter" of verlengde arm van de arts roept vaak vragen en kritiek op. De Raad acht het heel goed mogelijk dat in de justitiële inrichtingen in het algemeen de rol van de verpleegkundige een andere (bredere) is dan die, welke patiënten in de vrije maatschappij gewend zijn. Als dat zo is dan zou het, gelet op het vrij algemeen voorkomend onbegrip hierover, aan te bevelen zijn om hierover tevoren goede informatie te geven.

### Geestelijke verzorging

De waardering onder gedetineerden in het gehele veld voor het optreden van geestelijk verzorgers is groot. Door het feit dat zij buiten de inrichtingsorganisatie staan worden de geestelijk verzorgers als vertrouwenspersoon gezien.

### Dagprogramma; activiteiten

Het leven in een penitentiaire inrichting heeft iets merkwaardigs: tegenover de spanning – het groepsverblijf, het strafproces – en de drukte staan regelmaat, sleur en verveling. Dat heeft betekenis voor de functies die de activiteiten in het dagprogramma hebben. Naast het aanleren van vaardigheden, voorbereiding op de terugkeer en het verwerven van enige inkomsten heeft de gedetineerde er behoefte aan om contacten te hebben, een bepaald niveau van activiteit te handhaven en uiteindelijk ook om simpelweg "de dag door te komen". Per saldo is de gedetineerde, ongeacht de aard van het regime, (verreweg) de meeste tijd op cel. De inkorting van het dagprogramma die al een aantal malen heeft plaatsgevonden, dwingt ertoe de activiteiten kort open te plannen en het vormt een opgave om de gedetineerden tenminste datgene te bieden waarop ze volgens de wet recht hebben. Zorgelijk is dat activiteiten geregeld uitvallen – wegens gebrek aan personeel – of geheel niet meer zijn ingeroosterd. Een

activiteit als creatieve vorming begint een luxe te worden. Het onderwijs is niet alleen vrij beperkt van opzet en inhoud maar heeft ook op een aantal plaatsen enige tijd stilgelegen omdat er onvoldoende leerkrachten waren.

Voor jeugdinrichtingen blijkt het soms lastig om jongeren activiteiten te bieden die bij hun leeftijd passen, zeker waar de leeftijden op een afdeling sterk variëren.

### **Onderwijs**

In het hoofdstuk over het gevangeniswezen is al aangegeven dat het onderwijs in de penitentiaire inrichtingen een marginalere positie en minder faciliteiten heeft dan wenselijk is. In de jeugdsector valt ook op dit onderdeel op hoe groot de verschillen tussen de inrichtingen zijn. Tegenover situaties met veel uitval van lessen en een tekortschietende inhoud staan inrichtingen waar het onderwijs de aandacht krijgt die voor jongeren passend is en zij kansen krijgen om een gestrande schoolcarrière weer op te pakken.

### **Reclassering/terugkeer in de samenleving**

De inzet van de reclassering vormde een vast aandachtspunt bij de bezoeken aan het gevangeniswezen. In een derde van de bezochte inrichtingen is de reclassering niet of veel te beperkt aanwezig. Vrijwel overal heeft de reclassering de taak van maatschappelijke hulpverlening gestaakt. De conclusie, die ook in het hoofdstuk reclassering al aan de orde is gesteld, moet luiden dat het met de maatschappelijke opvang van gedetineerden slecht gesteld is. Een ernstige zaak, vindt de Raad, omdat gedetineerden nu eenmaal vaak een sociaal zwakke achtergrond hebben en de afstand tot de maatschappij gedurende de detentie alleen maar groter wordt. Zelfs waar een begin wordt gemaakt met het op ruime schaal verrichten van intake en selectie voor reïntegratieprogramma's komt uiteindelijk een minderheid van de gedetineerden in die programma's terecht. Gedetineerden van hun kant tonen een wezenlijke behoefte aan contact met functionarissen – vertrouwenspersonen – die buiten de inrichtingsorganisatie staan. Ze geven dat met zoveel woorden aan en laten het ook blijken doordat het aanscherpen van het reclasseringsaanbod leidt tot een sterk gegroeid beroep op andere diensten en met name op de geestelijke verzorging.

Jeugdinrichtingen ervaren als probleem dat jongeren in de beslotenheid van de inrichting soms een eind op weg zijn, maar dat dit resultaat weer wegeeft zodra zij in een meer open setting komen.

Geconstateerd wordt dat de aansluiting ontbreekt tussen begeleiding in de laatste fase en de begeleiding buiten, waardoor voor sommige jongeren de stap te groot is. De rigide scheiding tussen jeugdreclassering en volwassenenreclassering vormt nog

steeds een groot knelpunt, zoals eerder aangestipt als overgangsprobleem tussen jeugd- en volwassenenstrafrecht. Het komt voor dat jongeren langer in de inrichting moeten blijven in afwachting van een vervolgplek of hulpverlening.

### **Contacten met gezinsvoogd en ouders**

De (intensiteit van de) contacten met de gezinsvoogd verschilt sterk. Dat is voornamelijk toe te schrijven aan de wisselende opstelling en mogelijkheden van de gezinsvoogden. Algemene ervaring is dat de gezinsvoogden menen dat, nu hun pupil is opgenomen in een jeugdinrichting, zij voorlopig niets hoeven te doen. De jeugdinrichtingen zijn actief in het leggen en onderhouden van contact met ouders en gezinsvoogden en stimuleren dat zij bij de behandelbesprekingen aanwezig zijn.

### **Rechtspositie en -bescherming**

De invoering van de Bjj ontmoet belemmeringen. De kaders die de Bjj aanlegt stroken onvoldoende met de eisen die de behandeling stellen. Op de werkvloer wordt de wet- en regelgeving op sommige punten ervaren als een belemmering voor het pedagogisch handelen. Er is behoefte aan een begrensd time-out die snel is toe te passen. Verder vraagt toepassing van de Bjj veel administratieve handelingen. In de tbs-klinieken leidt de instroom van veel nieuw personeel tot verschillen in het hanteren van regels en onbekendheid met aspecten van rechtsbescherming zoals de rol van de c.v.t. en de beklagwaardigheid van beslissingen. De bekendheid met het maandcommissariaat onder de gedetineerden is minder goed dan mogelijk zou zijn. Ondanks de overwegend regelmatige komst naar de inrichting en de actieve opstelling van de maandcommissaris, is hij voor de gedetineerden toch te vaak te weinig zichtbaar aanwezig. Ook wordt de commissie van toezicht niet altijd ervaren als op voldoende afstand staand van de directie. Jongeren komen meer dan voorheen formeel voor hun rechten op, wat op zichzelf een positief gegeven is, maar ook inhoudt dat bezwaar tegen het rapport of de disciplinaire straf eerder ingezet wordt om "gelijk te halen". De pedagogische relatie wordt door deze ontwikkeling (niet altijd ten goede) beïnvloed. In enkele (met name jeugd- en tbs-) inrichtingen intervenueert de directie na het indienen van een klacht nog "om het probleem op te lossen". Het is de vraag of de maandcommissaris voldoende zicht heeft op deze bemiddelingsacties.

Huisregels en andere rechtspositionele informatie is doorgaans voldoende beschikbaar, maar niet altijd actueel.

### **Vrijheden, verlof**

Jongeren en tbs-patiënten worden soms, en zelfs wel structureel, langer ingesloten wegens personeelsgebrek. Waar het personeelstekort problematisch is heeft het een negatief effect op verlofverlening bij tbs-gestelden en daarmee uiteindelijk op de resocialisatie.

### **Gedetineerdencommissies**

De gedetineerdencommissie (gedeco), de patiëntenraad of de jongerenraad vormt het – wettelijk voorgeschreven – overlegorgaan voor de gedetineerden met de directie. In de meeste inrichtingen functioneert een gedeco. In deze commissies kunnen gedetineerden hun verantwoordelijkheidsgevoel en ambitie kwijt. Uit de gesprekken die de Raad met hen voert blijkt dat er veel werk van wordt gemaakt om door de gedetineerden aangedragen knelpunten onder de aandacht van de directie te brengen en oplossingen voor te stellen. De algemene indruk is dat deze commissies regelmatig en correct te woord worden gestaan, maar minder bereiken dan hen voor ogen staat. De oorzaak daarvan zal ongetwijfeld te maken hebben met de geringe (budgettaire) mogelijkheden van de inrichtingen maar ook – en dat zou toch anders moeten kunnen – omdat (re)actie naar aanleiding van de aangekaarte problemen vaak lang op zich laat wachten. Opvallend is dat in sommige inrichtingen geen gedeco-overleg plaatsvindt, omdat men meent dat wegens de snelle doorstroom van de gedetineerden niet te kunnen realiseren. Inrichtingen met een vergelijkbare gedetineerdenpopulatie blijken dat echter wel te kunnen. Dat lijkt de Raad voor de betrokken directies een gemiste kans om de verlangens en klachten van gedetineerden op een positieve manier te kanaliseren. In één tbs-kliniek is er een kliniekraad die bestaat uit zowel patiënten als kliniekmedewerkers. Deze kliniekraad vervult een duidelijke en interessante functie, maar is geen verpleegdenraad als de Bvt bedoelt. Bijzonder is de betrokkenheid van kliniekradsleden bij separaties en verzorging van medepatiënten. De Raad onderkent positieve effecten hiervan, maar heeft tegelijk zorg over de mogelijke van fysiek ingrijpen bij separaties.

In de jeugdinrichtingen komt de oprichting van jongerenraden, respectievelijk het functioneren daarvan als medezeggenschapsorgaan, nog onvoldoende van de grond.



## HOOFDSTUK 6

# Interlandelijke adoptie

### Adviestaak Raad

De Raad adviseert in individuele zaken krachtens de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie. Deze taak is qua aantallen niet omvangrijk en staat wat 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-adoptieouders worden in beginsel uitgenodigd om, als zij dat willen vergezeld van een raadsman, hun bezwaar mondeling 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 zes van dergelijke hoorzittingen gehouden, waarop in totaal acht zaken zijn behandeld. In zes van deze zaken is nog in het verslagjaar advies uitgebracht. In de overige twee zaken is een onafhankelijke deskundige ingeschakeld voor het verrichten van nader onderzoek. Aan het eind van het verslagjaar waren deze onderzoeken nog niet afgerond.

In de helft van de zaken waarover advies is uitgebracht was het verzoek om beginseltoestemming afkomstig van één persoon. In vier van de zes zaken ging het om de vraag of de aspirant-adoptieouder(s) al dan niet geschikt kan/kunnen worden geacht voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind. De overige twee zaken, waarin (een van) de aspirant-adoptieouders de leeftijd van 42 jaar heeft/hebben bereikt, betroffen de vraag of sprake was van een bijzondere geschiktheid voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind in de leeftijd van 2 tot 6 jaar.

In één zaak adviseerde de Raad om het verzoek van

de aspirant-adoptieouder tot herziening van de afwijzende beslissing in te willigen. In de overige vijf zaken luidde het advies om dat niet te doen

### Screening aspirant-adoptieouders

Aspirant-adoptieouders tussen 42 en 45 jaar die een kind uit het buitenland willen adopteren kunnen daarvoor alleen beginseltoestemming krijgen als bijzondere omstandigheden die adoptie wenselijk maken. In 2002 zijn het screeningsinstrument voor het bepalen van dergelijke bijzondere omstandigheden (ibo) en het bijbehorende protocol geëvalueerd. De Raad heeft fundamentele kritiek op dit instrument en de toepassing ervan. Het streven om de procedure te objectiveren is op zichzelf positief te waarderen maar de huidige toepassing van het instrument vertoont zwakke plekken. Zo levert het ibo in de praktijk geen informatie op over beschermende factoren en over pedagogische vaardigheden, terwijl zulke informatie juist onmisbaar is om tot een goede beslissing te komen. Ook ontbreken criteria voor de weging en de definitieve advisering. De Raad heeft verder ernstige kritiek op de manier waarop het ibo is geëvalueerd. Zolang de toepassing van het ibo manco's vertoont zal het vervolgezinsonderzoek een groot gewicht in de hele procedure moeten krijgen. Het rapport zegt echter weinig over de inhoud en uitvoering van dat onderzoek. De Raad beveelt aan om het ibo aan te passen en vervolgens terdege te evalueren.



## HOOFDSTUK 7

# Advies, rechtspraak en toezicht

### Visienotitie 2005 en actieplan 2002

Op 15 mei 1953, bij het verschijnen van dit jaarverslag 50 jaar geleden, is de Centrale Raad van Advies voor het gevangeniswezen, de reclassering en de psychopathenzorg opgericht. De voorgeschiedenis van de andere voorloper van de Raad, het CAJK, gaat inmiddels al meer dan 100 jaar terug<sup>18</sup>. De Raad in zijn huidige vorm kent een heel ander tijdsperspectief: op 1 april 2005 eindigt de werkingsduur van de Tijdelijke instellingswet RSJ en dus is verlenging van de werkingsduur noodzakelijk, anders houdt de Raad op te bestaan. Verlenging ligt overigens wel in de rede.

Zo'n lange voorgeschiedenis hebben en toch aankijken tegen een tijdshorizon van vier jaar, vormden in 2002 een gereede aanleiding om eens helder onder woorden te brengen voor welke taken de Raad zich gesteld ziet en op welke manier deze naar beste vermogen en het meest effectief in hun onderling verband zijn uit te voeren. De Visienotitie 2005 legt als centrale missie vast:

*De Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming draagt bij aan een optimale effectuering van de zorg die justitie gehouden is te bieden aan al diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan haar verantwoordelijkheid zijn toevertrouwd. De Raad doet dat door middel van advisering, toezicht en rechtspraak vanuit een onafhankelijke positie. De Raad heeft daarbij als bijzonder oogmerk een succesvolle (re)integratie van de aan de zorg van justitie toevertrouwd in de samenleving.*

Daarnaast zijn commissies per deeltaak vastgesteld.

Een organisatie die zijn functioneren tegen het licht houdt van dergelijke visies en missies ontdekt onvermijdelijk dat er werk aan de winkel is. De missie moet immers op een zichtbare manier worden waargemaakt. Daarom is een aantal praktische verbeterpunten vastgesteld en neergelegd in het Actieplan

2002. Bij het verschijnen van dit verslag kan worden gemeld dat dit plan ook is uitgevoerd. Een algemeen streven is om het werk van de Raad beter zichtbaar en toegankelijk te maken. Een van de acties om dat te bereiken is het publiceren van de beroepsuitspraken en de adviezen op een website. Deze is begin januari 2003 geopend. Hieronder wordt verder per taak kort aangegeven welke acties er nog meer zijn ondernomen.

### Advies

Essentiële kwaliteitsfactoren voor de advisering zijn visie en deskundigheid. Daarnaast is het van groot belang dat adviezen op het juiste moment worden uitgebracht. Daarvoor is nodig dat de minister tijdig advies vraagt of dat de Raad zelf het goede moment kiest om over een bepaalde beleidsontwikkeling te adviseren. Ook feedback over de bijdrage die een advies heeft geleverd aan het debat en de besluitvorming kan niet worden gemist. Hieronder wordt meer gezegd over de communicatieafspraken die hiertoe met het ministerie zijn gemaakt. Tenslotte spant de Raad zich in om de bekendheid van de adviezen, in de eerste plaats op het ambtelijke en politieke niveau en daarnaast onder een breder publiek, te bevorderen. Vanaf 2002 worden de adviezen behalve in de Staatscourant ook in het tijdschrift Sancties gepubliceerd.

### Rechtspraak

#### Coördinatie rechtspraak

Door middel van vier instrumenten wordt de eenheid van rechtspraak bevorderd: de vergaderingen van de rechtspraakkamer, de jurisprudentiedatabank, het uitgeven van een jurisprudentiebulletin en het organiseren van bijeenkomsten met beklagcommissies.

- *Rechtspraakkamer*

Deze kamer coördineert (het beleid in) de recht-

<sup>18</sup> Het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming werd opgericht in 1955 ter vervanging van het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies van 1901

spraak en de werkzaamheden van de beroepscommissies uit de Raad. Alle voorzitters van de beroepscommissies maken deel uit van de rechtspraakkamer. Het secretariaat ondersteunt de kamer. In 2002 kwam de rechtspraakkamer twee maal bijeen. Daarnaast vond ook regelmatig afstemmingsoverleg plaats tussen de beroepscommissies op het tbs-terrein, alsmede tussen de beroepscommissies die zich bezighouden met de plaatsing/overplaatsing binnen het gevangeniswezen.

- *Jurisprudentiedatabank*

De jurisprudentiedatabank die medio 2002 intern in gebruik is genomen, is vanaf 1 januari 2003 voor iedereen via internet bevroegbaar op de website van de Raad. Alle juridisch relevante uitspraken van de beroepscommissies vanaf 1 januari 2002 worden er ingevoerd. Van de uitspraken vóór 1 januari 2002 worden alleen de belangrijkste ingevoerd. De invoer van deze selectie zal medio 2003 klaar zijn.

- *Jurisprudentiebulletin*

Vanaf mei 2002 wordt ongeveer tweemaandelijks een bulletin uitgegeven dat de belangrijkste recente uitspraken van de beroepscommissies bevat. In 2002 kwam het vijf maal uit. Het is ook digitaal beschikbaar op de website.

- *Bijeenkomsten met beklagcommissies*

In 2001 werden bijeenkomsten georganiseerd met leden van de beklagcommissies uit de commissies van toezicht bij gevangenis en huizen van bewaring. In 2002 is een bijeenkomst met leden uit de beklagcommissies van tbs-inrichtingen voorbereid,

die heeft plaatsgevonden op 23 januari 2003 te Utrecht.

Tijdens deze bijeenkomst zijn de meest uiteenlopende onderwerpen op het terrein van het beklag- en beroepsrecht aan de orde gekomen en is er gelegenheid geweest om van gedachten te wisselen over mogelijk aanwezige knelpunten. Zo is onder meer gesproken over de aan het hoofd van een inrichting voorbehouden beslissingen, het belang van vormvoorschriften en het belang van het gebruik van eenduidige terminologie inzake afzondering en separatie. Daarnaast werd de jurisprudentie van de Raad uitgelegd over onder meer de klachtmogelijkheden bij beperking van de bewegingsvrijheid binnen de inrichting en betreffende de zorgplicht. Duidelijk is geworden dat de bijeenkomsten in een behoefte voorzien. De rechtspraakkamer heeft besloten om deze bijeenkomsten met enige regelmaat te organiseren. In 2004 staat een dergelijke bijeenkomst voor beklagcommissies bij de jeugdinrichtingen gepland.

## Toezicht

Het niveau van de Nederlandse rechtsstaat eist het instandhouden van toezicht op de rechtspositie en bejegening van ingeslotenen vanuit een onafhankelijke positie ten opzichte van de minister van justitie. De Raad houdt algemeen toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende maatregelen<sup>19</sup>. Het toezicht van de Raad is maatschappelijk, extern en onafhankelijk en voldoet daarmee aan de eisen die internationale regels<sup>20</sup> stellen aan het toezicht op het gevangeniswezen.

Kenmerken van het Raadstoezicht zijn:

- de focus op de rechtpositie en de bejegening van justitiabelen, en
- de kwalitatieve samenstelling van de Raad.

Centraal staat de vraag of en in hoeverre justitiabelen de zorg, bejegening en behandeling ontvangen waar zij recht op hebben. Dat het toezicht zich in de eerste plaats richt op rechtspositie en bejegening in het kader van de tenuitvoerlegging vloeit vanzelfsprekend voort uit de wettelijke taakstelling van de Raad maar accentueert tevens het verband met de twee andere taken, advies en rechtspraak, die binnen hetzelfde kader vallen.

Het feit dat de Raad is samengesteld<sup>21</sup> uit leden met uiteenlopende achtergronden als rechtspraak, penologie, gedragswetenschappen, hulpverlening en

<sup>19</sup> art.3, lid 2 van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

<sup>20</sup> Zo vereisen de artikelen 4 en 5 van de Europese Gevangenisregels, waaraan ook Nederland zich heeft verbonden, toezicht door "een rechterlijke instantie of een ander naar behoren ingesteld orgaan, gerechtigd om de gedetineerden te bezoeken en niet behorend tot het gevangeniswezen".

<sup>21</sup> Zie voor de samenstelling van de Raad bijlage 2.



openbaar bestuur brengt mee dat het toezicht berust op een bijzonder waardevolle expertise.

Het belang van dit toezicht ligt in het feit dat de tenuitvoerlegging van (zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke) straffen en maatregelen burgers verregaand in hun vrijheid beperkt. Het ingrijpende karakter van deze vormen van overheidsbemoeienis maakt dat de overheid daarvoor een buitengewoon grote verantwoordelijkheid draagt, niet alleen tegenover de individuele burgers die eraan onderworpen worden maar ook tegenover de samenleving als geheel. Het maatschappelijk Raadstoezicht geeft ook ten behoeve van de samenleving en de justitiabelen inzicht in de stand van zaken in het veld. Een tweede reden waarom maatschappelijk toezicht op deze velden van belang is ligt in het feit dat de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming zich – eigenlijk per definitie – vrijwel geheel aan het oog van de burger onttrekt. De ingeslotene komt in de inrichting slechts bij uitzondering in contact met personen die niet tot de gevangenisorganisatie behoren. Daarom stelt het bijzondere eisen aan de systematiek van onderzoek en rapportage om een betrouwbaar beeld te kunnen schetsen van de rechtspositie – in een ruime zin – en bejegening. De werkwijze van de Raad is daarop toegesneden.

Op het gebied van het reclasseringswerk is de Raad de enige toezichthouder. De justitiële inrichtingen kennen commissies van toezicht. De Raad onderscheidt zich van die commissies doordat de Raad landelijk opereert. De bezoeken aan de inrichtingen, die ook altijd een gesprek met de commissie van toezicht omvatten, leveren tezamen een beeld op van de situatie in het gehele land. Enkele inspecties – bijvoorbeeld op de jeugdhulpverlening en de volksgezondheid – richten zich voor een deel ook op het gebied dat de Raad bestrijkt. Met die inspecties is er structureel overleg om de werkzaamheden op elkaar af te stemmen.

In 2002 zijn verschillende acties ondernomen om systematiek van het toezichtonderzoek en de rapportage verder te verbeteren. Het gaat daarbij vooral om een heldere en uniforme presentatie en formulering van conclusies. Halverwege het jaar is een nieuw format in gebruik genomen voor de toezichtrapportages, waar positieve reacties op zijn gekomen. Als aandachtspunt voor de toekomst noemt de Visienotitie ook de openbaarheid van de rapportages.

### ***Contacten met MvJ, coördinatiepunt, reacties op toezicht en advies***

In 2002 zijn nieuwe afspraken met het ministerie van justitie gemaakt over de wederzijdse communicatie. Een van de redenen daarvoor was dat de Instellingswet niet meer de situatie kent dat vertegenwoordigers van het ministerie ambtshalve lid van de Raad zijn. Dat is belangrijk voor het benadrukken van de onafhankelijke positie van de Raad maar betekent wel het verlies van een directe communicatielijn. De structurele aanwezigheid van verantwoordelijke lijnfunctionarissen in de vergaderingen waar onder meer de toezichtrapportages worden besproken, maakte het mogelijk om rechtstreeks over de in het veld aangetroffen situatie van gedachten te wisselen en waar nodig ook informeel aanbevelingen te doen. Om de communicatie in de nieuwe situatie in banen te leiden is er op het bestuursdepartement een coördinatiepunt ingericht. Het doel hiervan is de informatiestroom in beide richtingen te kanaliseren en daarmee ook steun te geven aan de planning van het Raadswerk op de wat langere termijn. In 2003 wordt het functioneren van het coördinatiepunt geëvalueerd.

### ***Gesprek met het CPT***

In 2002 bracht het European Committee for the Prevention of Torture and inhuman treatment or punishment een van zijn periodieke bezoeken aan Nederland. Er is ook met de Raad gesproken, waarbij de meeste aandacht uitging naar de visie van de Raad op het regime in de Extra Beveiligde Inrichting en de bevindingen uit het toezicht op die inrichting.

### ***Secretariaat***

Halverwege het jaar is het secretariaat als gevolg van de door het kabinet-Balkenende genomen bezuinigingsmaatregelen getroffen door een vacaturestop. De Raad kreeg een bezuinigingstaakstelling opgelegd van 7%. Voor een organisatie die vrijwel uitsluitend personeelskosten heeft (plus de kosten die gemoeid zijn met het functioneren van de Raad als college en enige apparaatskosten) betekent dat direct een aanslag op het vermogen om de werkzaamheden binnen de gangbare doorlooptermijnen af te ronden.

## HOOFDSTUK 8

# Uitvoering taken

### Advisering

#### Inhoud

In 2002 zijn 18 adviezen uitgebracht. De inhoud van vrijwel alle uitgebrachte adviezen is weergegeven in de hoofdstukken over de verschillende velden. In bijlage 1 vindt u een volledige opgave.

#### Procedures

De Raad adviseert zowel op verzoek van de minister als op eigen initiatief. In 2002 werd de helft van de adviezen op eigen initiatief uitgebracht. De Raad heeft niet de indruk dat er advies wordt gevraagd over alle onderwerpen die zich daarvoor lenen. Bij enkele gevraagde adviezen kreeg de Raad erg weinig tijd toebedeeld. Het dagelijks bestuur van de Raad heeft hierover met het departement gesproken.

### Rechtspraak

#### Rechtspraak in cijfers

##### Aantal beroepen

Hoewel het aantal beroepen niet zo sterk steeg als verwacht, was er wel degelijk sprake van toename, namelijk met 15%. Die stijging betrof niet de restcategorie "overig".

Terrein	2001	2002
Gevangeniswezen	1601	1876
Tbs	225	250
Jeugd (incl adoptie)	12	69
Overig	454	440
Totaal	2292	2635

Gedetailleerdere cijfers staan in bijlage 1.

#### Doorlooptijden

Op het gevangeniswezen terrein blijkt - evenals in de afgelopen twee jaren - de afdoening van de meeste zaken tussen de twee en vijf maanden te duren. De intern afgesproken globale streefnorm is om een beroep binnen vier maanden af te doen. Deze streefnorm is dus niet in alle gevallen gehaald. Dat is intern besproken en er zijn nadere afspraken gemaakt om in deze situatie verbetering te brengen.

Met name medische zaken duren -overigens evenals vorig jaar - lang. De oorzaak hiervan ligt in de lage frequentie van de zittingen (vijf), die samenhangt met het geringe aantal beroepen en met het beperkt aantal artsen dat lid is van de Raad. Bij werving van nieuwe leden zal hieraan (opnieuw) aandacht worden geschonken.

De verlof-/strafonderbrekingszaken worden daarentegen aanmerkelijk sneller afgedaan: binnen een à twee maanden.

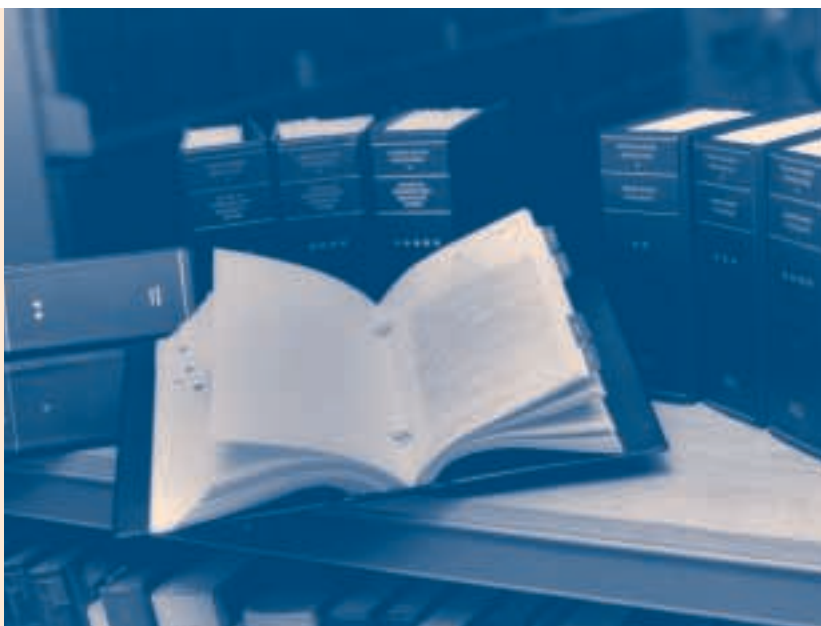
Op het tbs-terrein blijkt de afdoening gemiddeld meer tijd te kosten dan op het terrein van het gevangeniswezen. Dit vindt voor een deel zijn verklaring in de afdoeningstermijn van de passantenberoepen en de beroepen tegen (over)plaatsingen. DJI heeft problemen om informatie, die de Raad voor de afdoening nodig heeft, binnen redelijke tijd aan te leveren. Er is wel sprake van een verbetering ten opzichte van 2001. Een andere verklaring voor de tragere afdoening op het tbs-terrein is het feit dat ook hier de frequentie van zittingen lager is dan op het terrein van het gevangeniswezen (10). Dat houdt verband met de minder grote aantallen zaken op het tbs-terrein. Het aantal beroepen op het jeugdterrein is te gering om de doorlooptijden daarvan hier apart te bespreken.



De doorlooptijden worden periodiek besproken. Er wordt gewerkt aan het verfijnen van de interne verantwoording over de doorlooptijden. Dat proces is nog gaande.

#### *Uitspraken*

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gegrond/ongegegrondverklaringen op de twee grootste rechtsgebieden (excl. de schorsingen):



inhoud uitspraak	(gedeeltelijk) gegrond		(gedeeltelijk) ongegrond	
	2001	2002	2001	2002
gevangeniswezen	11 %	17 %	79 %	79 %
tbs	62 %	56 %	33 %	33 %

Het hoge percentage gegrondverklaringen in de tbs-zaken wordt veroorzaakt door het relatief grote aantal formele gegrondverklaringen in de passantenberoepen.

#### *Zittingen*

Een belangrijk deel van de beroepen wordt op zitting behandeld. In het verslagjaar waren dat er in totaal 61. Dat waren 39 zittingen op het terrein van het gevangeniswezen (waaronder vijf medische zittingen), 10 op het terrein van de tbs, zes op het jeugdterrein en tot slot zes adoptiezittingen. De zittingen vinden altijd in een inrichting plaats.

#### *Overige zaken*

Hieronder worden alle brieven verstaan die bij het secretariaat binnenkomen die een individueel (juridisch) probleem aansnijden (verzoek, klacht), maar niet als een beroepschrift of schorsingsverzoek in behandeling kunnen worden genomen. Meestal komt het er op neer dat de betreffende briefschrijvers zich te vroeg, ten onrechte of met een algemene vraag tot de Raad wenden. In het verslagjaar zijn 451 "overige zaken" afgedaan, en wel als volgt:

##### *Doorzending beklagcommissie*

In 142 gevallen wendde een gedetineerde zich met een klacht tot de Raad, terwijl hij zijn klacht eerst bij de beklagcommissie had moeten neerleggen. In deze gevallen zijn de brieven ter verdere behandeling doorgestuurd naar de beklagcommissie en zijn de betreffende gedetineerden hierover geïnformeerd.

##### *Doorzending selectiefunctionaris*

In 80 gevallen werd de Raad benaderd, terwijl de gedetineerde zich had moeten wenden tot de selectiefunctionaris. In die gevallen zijn de brieven ter verdere behandeling doorgestuurd naar de selectiefunctionaris en zijn de betreffende gedetineerden hierover geïnformeerd.

##### *Doorzending medisch adviseur*

In 61 gevallen werd een medisch beroep ontvangen, terwijl de gedetineerde nog geen verzoek om bemiddeling aan de medisch adviseur bij het ministerie van justitie had gedaan. In die gevallen zijn de brieven doorgestuurd naar de medisch adviseur met het verzoek te bemiddelen. De betreffende gedetineerden zijn hierover geïnformeerd.

##### *Doorzending minister van justitie*

In 11 gevallen heeft de Raad verzoeken tot overplaatsing dan wel tot uitbetaling van toegekende tegemoetkomingen ontvangen van tbs-gestelden. In die gevallen zijn de brieven ter verdere behandeling doorgestuurd naar de minister en zijn de betreffende tbs-gestelden hierover geïnformeerd.

##### *Overig*

Naast deze drie hoofdcategoryën bestaat er nog een restcategory. Het ging in 2002 om in totaal 157 zaken. Deze category betreft brieven waarin rijp en groen door elkaar zit. Soms gaat het om een aan de Raad gericht gratieverzoek, een verzoek om opheffing van de voorlopige hechtenis, een verzoek om belastingteruggave, etc. In deze gevallen worden de betreffende brieven zo mogelijk doorgestuurd naar de wel bevoegde instantie dan wel wordt de brief-

schrijver geïnformeerd welke stappen hij zelf kan ondernemen. Ook komt het regelmatig voor dat gedetineerden reageren op een ongegrondverklaring van hun beroep. Deze brieven worden in de regel met een korte standaardbrief beantwoord; in een enkel geval vindt eerst nog afstemming plaats met de voorzitter van de betreffende beroepscommissie.

## **Toezicht**

### **Inhoud**

Er zijn 64 toezichtbezoeken in het veld afgelegd:

gevangeniswezen	36 (waarvan 1 tevens strafrechtelijke opvang verslaafden)
jeuginrichtingen	9
reclassering	7 (waarvan 1 gewijd aan de uitvoering van penitentiaire programma's)
tbs	7 (waarvan 1 kliniek tweemaal)
drugskoeriers	3 (vier voorzieningen)
SOV	2

Hiermee is het toezichtprogramma volledig uitgevoerd.

De bejegening van de gedetineerden vormt naast de rechtspositie het centrale aandachtspunt voor het toezicht van de Raad op het gevangeniswezen. De kwaliteit van het menselijke contact vormt een van de belangrijkste voorwaarden voor het perspectief dat gedetineerden moet worden geboden. Daarom vindt de Raad het van het grootste belang om als toezichthouder conclusies te kunnen formuleren over het niveau van regime en bejegening. Gesprekken met gedetineerden en met het personeel staan in ieder toezichtbezoek voorop. Bij de bezoeken aan het gevangeniswezen vormde de inzet van de reclassering ten behoeve van gedetineerden een vast aandachtspunt. Het toezicht op de reclassering had de implicaties van het cliëntvolgsysteem, de outputsturing en de hulpverlening aan tbs-gestelden als bijzondere thema's. Het laatstgenoemde thema wordt in 2003 afgerond. De belangrijkste toezichtbevindingen en conclusies zijn in de hoofdstukken 4 en 5 aan de orde gekomen.

### **Procedures**

De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd is in 2002 niet veranderd. Wel hebben de rapportages een nieuwe vorm gekregen (zie het voorgaande hoofdstuk). Daarnaast is de vaststellingsprocedure voor de rapportages iets bekort. De rapportages kunnen daardoor eerder aan het ministerie worden gezonden dan voorheen. Daar staat tegenover dat de doorlooptijden iets langer zijn geworden dan beoogd. De oorzaak daarvan lag voornamelijk in het feit dat de in de zomer afgekondigde vacaturestop de invulling van een vacature bij de afdeling toezicht en advies heeft geblokkeerd.

[www.rsj.nl](http://www.rsj.nl)

Meer informatie over de uitvoering van de taken is te vinden op de website van de Raad. Tevens vindt u hier algemene informatie over de Raad.



# *Bijlagen*



## BIJLAGE I

# De uitvoering van de drie taken van de Raad in 2002

### overzicht toezichtsbezoeken 2002 (in alfabetische volgorde)

<b>inrichting/instelling</b>	<b>locatie, bestemming/thema</b>	<b>datum bezoek</b>
Boschoord, Hoeve	tbs-kliniek	29 augustus
De Singel	tbs-kliniek	31 januari
Dienst Justitiële Inrichtingen	Dienst Vervoer en Ondersteuning	28 november
j.j.i. De Kolkemate	forensisch orthopedisch centrum	17 mei
j.j.i. Den Engh		10 oktober
j.j.i. Harreveld	Huize Alexandra	8 februari
j.j.i. De Hartelborgt	Spijkenisse	2 december
j.j.i. Het Poortje	De Waterpoort	16 oktober
j.j.i. De Heuvelrug	Lindenhorst	19 november
j.j.i. Jongeren Opvang Centrum		22 maart
j.j.i. Overberg	Overberg	12 april
j.j.i. Rentray	Eefde	20 september
Meijerskliniek, dr F.S	tbs-kliniek	7 februari
Noodcapaciteit drugskoeriers	voorzieningen Amsterdam en Bloemendaal	28 maart
Noodcapaciteit drugskoeriers	voorziening Roermond	18 april
Noodcapaciteit drugskoeriers	voorziening Zeist	18 juli
Oldenkotte, FPK	tbs-kliniek	8 april
Oldenkotte, FPK	tbs-kliniek	19 november
p.i. Achterhoek	h.v.b. Lunettestraat en p.o.i. De Rozenhof	15 januari
p.i. Achterhoek	h.v.b. De Kruisberg	26 maart
p.i. Achterhoek	h.v.b. Ooyerhoek Zutphen	3 juni
p.i. Amsterdam	h.v.b. Havenstraat	15 maart
p.i. Amsterdam	grenslogies De Weg	8 april
p.i. Amsterdam	h.v.b. Demersluis	18 juli
p.i. Amsterdam	De Schans, Strafrechtelijke Opvang Verslaafden	20 november
p.i. Arnhem	h.v.b. De Berg	6 maart
p.i. Breda	h.v.b. De Boschpoort	25 april
p.i. Flevoland	gevangenis Lelystad	1 augustus
p.i. Haaglanden	h.v.b. Scheveningen 1/2	17 april
p.i. Haaglanden	Penitentiair Selectiecentrum	14 juni
p.i. Haaglanden	Scheveningen 4 b.g.g.	26 september
p.i. Limburg-Zuid	Overmaze b.g.g.	25 juli
p.i. Midden-Holland	gevangenis en h.v.b. Geniepoort	20 juni
p.i. Midden-Holland	h.v.b. Haarlem	5 september
p.i. Noord	De Marwei inclusief b.i.b.a.	3 oktober
p.i. Noord-Brabant Noord	PTK De Corridor	6 februari
p.i. Noord-Holland Noord	h.v.b. Schutterswei	9 januari
p.i. Noord-Holland Noord	h.v.b. Compagnie/Zwaag	10 juli
p.i. Noord-Holland Noord	gevangenis Zuyder Bos	6 november
p.i. Overijssel	p.o.i. Niendure	13 mei
p.i. Overijssel	h.v.b. Zwolle	29 mei
p.i. Overijssel	Zwolle Centrum vreemdelingenbewaring	15 augustus
p.i. Rijnmond	Noordsingel	24 januari
p.i. Rijnmond	Hoogvliet, Strafrechtelijke Opvang Verslaafden	18 december
p.i. Ter Apel	h.v.b. Ter Apel	30 januari
p.i. Utrecht	h.v.b. Wolvenplein	11 november
p.i. Utrecht	h.v.b./gevangenis voor vrouwen Nieuwersluis	2 december
p.i. Veenhuizen	gevangenis Esserheem	27 februari

p.i. Veenhuizen	Elektronisch Detentiehuis (EDH)	28 november
p.i. Vught Nieuw Vosseveld	unit 2, e.b.a./l.a.a.	14 februari
p.i. Vught Nieuw Vosseveld	unit 2/3	13 september
p.i. Zuid-Oost	h.o.i. Maashegge	19 augustus
p.i. Zuid-Oost	h.o.i./h.v.b. voor vrouwen Ter Peel	9 oktober
p.i. Zuid-West	p.o.i. Nederhof/Uiterton	21 februari
p.i. Zuid-West	h.v.b. Dordtse Poorten	26 maart
Reclassering ressort Den Bosch	arrondissement Den Bosch	4 april
Reclassering ressort A'dam	arrondissement Alkmaar	14 februari
Reclassering ressort Arnhem	arrondissement Almelo	15 oktober
Reclassering ressort Arnhem	penitentiaire programma's	13 november
Reclassering ressort Den Haag	arrondissement Rotterdam	24 april
Reclassering ressort Den Haag	arrondissement Den Haag	11 september
Reclassering ressort Leeuwarden	arrondissement Leeuwarden	6 juni Van der
Hoevenkliniek	tbs-kliniek	13 maart
Van Mesdagkliniek, dr S.	tbs-kliniek	16 september

### overzicht adviezen 2002 (op datum)

<b>titel</b>	<b>aandachtsgebied</b>	<b>datum</b>	<b>korte inhoud</b>
Tijdelijke regeling penitentiaire capaciteit drugskoeriers	detentie	23-01-02	voorwaarden voor de detentie van drugskoeriers in voorzieningen die buiten het reguliere gevangeniswezen vallen en waarvoor de Penitentiaire beginselenwet niet geldt
verlengd verblijf in politiecellen	detentie	23-01-02	wettelijke grondslag voor het verblijf van preventief gedetineerden in een politiecel gedurende tien dagen na ingang van de inbewaringstelling
Nota versterking aanpak jeugdcriminaliteit	jeugdbescherming	04-02-02	commentaar en suggesties naar aanleiding van de nota <i>Versterking aanpak jeugdcriminaliteit</i>
reglement GRIP	detentie	03-04-02	informatieverstrekking over gedetineerden uit het GRIP; deze informatie als grondslag voor maatregelen bij de tenuitvoerlegging
kinderbeschermingsmaatregelen	jeugdbescherming	15-04-02	herziening van het complexe stelsel van kindbeschermingsmaatregelen vereist het instellen van een onafhankelijke commissie
<i>tbs terecht</i> : vereenvoudiging plaatsings-systematiek	forensische psychiatrie/tbs	15-04-02	de aselecte toewijzing van tbs-gestelden aan de tbs-klinieken

<b>titel</b>	<b>aandachtsgebied</b>	<b>datum</b>	<b>korte inhoud</b>
I.a.a./I.a.b.g. Vught	detentie	07-05-02	de wijze van tenuitvoerlegging van detentie in de landelijke afzondingsafdeling en de landelijke afdeling voor beheersgevaarlijke gedetineerden in p.i. Nieuw Vosseveld Vught
PRA/jaarplan 2002 DJI	detentie, reïntegratie	07-05-02	het ontbreken van beleidsvoornemens inzake de maatschappelijke hulpverlening aan gedetineerden in het jaarplan 2002 van de Dienst Justitiële Inrichtingen
interlandelijke adoptie	jeugdbescherming	06-06-02	screeningsinstrument inzake het adopteren van kinderen uit het buitenland
voorzieningen drugskoeriers	detentie	05-07-02	bevindingen, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het toezicht op de voorzieningen voor drugskoeriers
stopzetten ET jeugdigen	jeugdbescherming	31-07-02	het beëindigen van de mogelijkheid van elektronisch toezicht bij strafrechtelijk minderjarigen
psychische problematiek gedetineerden	detentie	08-08-02	het in ernst en omvang toenemen van psychische problematiek bij gedetineerden
longstay tbs	tbs	18-09-02	selectie-instrument voor opname op de longstayafdeling van de Pompekliniek
noodwet capaciteit drugskoeriers, verlenging	detentie	07-10-02	nadere voorwaarden bij het verlengen van de werkingsduur van de wettelijke grondslag voor het detineren van drugskoeriers buiten het reguliere gevangeniswezen, waarbij de Penitentiaire beginselenwet niet van kracht is
modernisering sanctietoepassing	sanctiestelsel, sanctietoepassing	08-10-02	commentaar op hoofdlijnen inzake voorgenomen maatregelen voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen; meervoudig celgebruik
kinderalimentatiebeleid	jeugdbescherming	17-10-02	advies n.a.v. interdepartementaal beleidsonderzoek kinderalimentatie
nota "Een zekere zelfstandigheid"	detentie	10-12-02	verdere verzelfstandiging van de Dienst Justitiële Inrichtingen

## productieoverzicht rechtspraak 2002

### Productieoverzicht 2002 Totaal

	Stand per 1-1-2002		Ingekomen		Afgedaan		Stand per 1-1-2003	
	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing
PBW	272	7	1451	425	1316	426	407	6
BVT	58	0	193	57	178	56	73	1
BJJ	4	0	55	9	41	9	18	0
Adoptieadviezen	0		5		2		3	
Overig	31	0	440	0	451	0	20	0
<b>Totaal</b>	<b>365</b>	<b>7</b>	<b>2144</b>	<b>491</b>	<b>1988</b>	<b>491</b>	<b>521</b>	<b>7</b>

### Productieoverzicht 2002 PBW

	Stand per 1-1-2002		Ingekomen		Afgedaan		Stand per 1-1-2003	
	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing
Medisch beroep	27		83		73		37	
Beroep verlof/Strafonderbreking	12		121	1	112	1	21	0
Beroep (Over)plaatsing	48		288	29	268	29	68	0
Beroep op beklag	185	7	959	395	863	396	281	6
<b>Totaal</b>	<b>272</b>	<b>7</b>	<b>1451</b>	<b>425</b>	<b>1316</b>	<b>426</b>	<b>407</b>	<b>6</b>

### Productieoverzicht 2002 BVT

	Stand per 1-1-2002		Ingekomen		Afgedaan		Stand per 1-1-2003	
	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing
Beroep (Over)plaatsing	2		18	3	14	3	6	
Beroep passanten termijn	40		109	3	114	3	35	
Beroep op beklag	16	0	64	51	48	50	32	1
Rest			2		2		0	
<b>Totaal</b>	<b>58</b>	<b>0</b>	<b>193</b>	<b>57</b>	<b>178</b>	<b>56</b>	<b>73</b>	<b>1</b>

### Productieoverzicht 2002 BJJ

	Stand per 1-1-2002		Ingekomen		Afgedaan		Stand per 1-1-2003	
	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing
Beroep (Over)plaatsing	0		1		0		1	
Beroep gebruik geweld/vrijheidsbep. middelen			2				2	
Medisch beroep								
Beroep (proef)verlof/onderbr. Jeugdet.	1		0		1			
Beroep wachttermijn								
Beroep op beklag	3	0	52	9	40	9	15	
Overige zaken								
<b>Totaal</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>55</b>	<b>9</b>	<b>41</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>0</b>

### Productieoverzicht 2002 Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie

	Stand per 1-1-2002	Ingekomen	Afgedaan	Stand per 1-1-2003
Adoptieadvies	0	5	2	3

### Productieoverzicht 2002 Overige zaken

	Stand per 1-1-2002		Ingekomen		Afgedaan		Stand per 1-1-2003	
	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing	Hoofdzaak	Schorsing
Doorzending beklagcommissie	12		142		148		6	
Doorzending medisch adviseur	6		61		65		2	
Doorzending selectiefunctionaris	5		80		81		4	
Overig	8		157		157		8	
<b>Totaal</b>	<b>31</b>	<b>0</b>	<b>440</b>	<b>0</b>	<b>451</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>0</b>

## BIJLAGE II

# Leden en medewerkers van de Raad per 31 december 2002

### SAMENSTELLING VAN DE RAAD

#### Algemeen voorzitter

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

#### Sectie gevangeniswezen

##### Voorzitter

mr J.P. Balkema  
raadsheer Hoge Raad der Nederlanden

##### Leden

mr Chr.M. Aarts  
vice-president Gerechtshof Den Bosch  
mr C.J.G. Bleichrodt  
vice-president Hoge Raad der Nederlanden  
mr A.G. Bosch  
v/h hoofdofficier van justitie Leeuwarden  
L. Diepenhorst MPA  
commissaris van politie en plv. korpschef regiopolitie Friesland  
mr dr H.K. Fernandes Mendes  
algemeen directeur Stadsdeelorganisatie Zuidoost Amsterdam  
prof dr J.P.S. Fiselier  
bijzonder hoogleraar penologie RU Groningen;  
hoofddocent criminologie KU Nijmegen  
mr H.B. Greven  
v/h directeur-generaal Jeugdbescherming en Delinquentenzorg; consultant/coach  
dr M. Kooyman  
psychiater  
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 Stichting Zorg Compas en Woon Compas  
mr P.C. Vegter  
raadsheer Gerechtshof Arnhem; bijzonder hoogleraar penitentiair recht KU Nijmegen  
mr Th.E.M. Wijte  
burgemeester van IJsselstein

#### Sectie terbeschikkingstelling

##### Voorzitter

mr Y.A.J.M. van Kuijck  
raadsheer gerechtshof Arnhem

##### Leden

drs B. van Dekken  
psycholoog/orthopedagoog; directeur Buro Interfocus Consultancy en training  
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.M. Koenraadt  
universitair docent forensischepsychologie, Willem Pompe-instituut Utrecht  
dr F.A.M. Kortmann  
hoogleraar transculturele psychiatrie, KU Nijmegen  
drs G.A.M. Mensing  
klinisch psycholoog/psychotherapeut Meander Medisch Centrum Amersfoort  
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  
mr R.H. Zuijderhout  
psychiater

#### 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  
B.D. Dumfries  
opleider/adviseur bij FNV Formaat  
mr H. Heijs  
lid Raad van Bestuur Altrecht (GGz)  
mr J.H.B. Jansen  
senior manager (adviseur) Deloitte & Touche Sociale Zekerheid  
prof mr C. Kelk  
hoogleraar strafrecht RU Utrecht  
dr E.B.M. Rood-Pijpers  
hoofddocent criminologie Erasmus Universiteit

mr C.A.M. Schaap-Meulemeester  
*rechter Rechtbank Zwolle*  
mr R.P.G.L.M. Verbunt  
*advocaat te Utrecht*  
drs H.P.J. Vos  
*hoofd polikliniek dr. Kuno van Dijkstichting*  
mr R. Weenink  
*coördinerend vice-president rechtbank Zwolle;*  
*plv. raadsheer Gerechtshof Arnhem*

### Sectie Jeugd

#### Voorzitter

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

#### Leden

drs G.E. Acton  
*plv. districtschef politie Eemland Noord*  
mr J.A.C. Bartels  
*kinderrechter Rechtbank Amsterdam*  
drs H. van den Berg  
*psychiater; directeur behandelzaken Altrecht (GGZ)*  
mr M.L.C.C. de Bruijn-Lückers  
*raadsheer Gerechtshof Den Haag*  
prof dr R.A.R. Bullens  
*directeur De Waag, centrum voor ambulante forensi-*  
*sche psychiatrie; directeur FORA*  
mr D.A. Flinterman  
*vice-president, kinderrechter-plv. Rechtbank*  
*Groningen*  
drs Hartman-Faber  
*directeur De Viersprong, centrum voor psychotherapie*  
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 Paedologisch Instituut Research BV;*  
*bijzonder hoogleraar "Pro Juventute" VU Amsterdam*  
dr M. Smit  
*senior onderzoeker Bureau Nationaal Rapporteur*  
*Mensenhandel; ortho-pedagoge*  
prof mr P. Vlaardingerbroek  
*hoogleraar familie- en jeugdrecht KU Brabant; rech-*  
*ter-plv. Rechtbank Rotterdam,*  
*raadsheer-plv. Gerechtshof Den Bosch*  
mr R.H.J. de Vries  
*advocaat-generaal ressortsparket Amsterdam*

### Plaatsvervangende leden

drs D.A. Arnold  
*verpleegkundige GG&GD Amsterdam; zelfstandig*  
*mediator*  
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*  
I.A. de Graaf  
*unitmanager hart/vaatafdeling AMC Amsterdam*  
P. Hanedoes  
*tandarts*  
mr J. Lamens  
*vice-president Gerechtshof Arnhem*  
mr J.R. Meijeringh  
*raadsheer Gerechtshof Leeuwarden; v/h president*  
*Rechtbank Assen;*  
mr J.W.P. Verheugt  
*raadsheer Gerechtshof Arnhem*  
mr J.J.M. van Woensel  
*rechter-plv. rechtbank Groningen*

## SAMENSTELLING VAN HET SECRETARIAAT

### **Algemeen secretaris**

H.W. Zuur

### **Afdeling Toezicht & Advies**

drs A.J. van Bommel, *afdelingshoofd*

E.J.M Barendse-Hoornweg

mr I.R.Chitaroe

mr K.H. Hinders

A. van der Horst

drs N.M. Mertens

mr P.N. van der Veer

drs T. van der Weij

### **Afdeling Rechtspraak**

mr P.H. Cremers, *afdelingshoofd*

mr E.W. Bevaart

B.A. Bogaars

mr F.H.L. Cusell-te Gussinklo

mr H.S. van Gemert

mr S. Jousma

R. Kokee

mr D.R. Kruithof

mr I. Lisset

mr H.M.J.D. Maes

mr P.N.E. Plooi

mr M. Schoone

mr Chr.F. Swart-Babbé

mr E. v.d.Waal-v.d. Linden

### **Afdeling Beheer, bedrijfsvoering en management-ondersteuning**

mr N.J.C. Knook, *afdelingshoofd*

T. Berwers

A.G. Datau-v.d. Zalm

J.P. Emden-v.d. Wiel

T. Jol

F.J. van de Klundert

M.H. Kouwenhoven

A.E. Lespau

Y.M.S. van Maanen

R. Pronk

W. van Vliet

P. Wolff-Francis

### **Afdeling Ondersteuning primair proces**

M.H.M.B. Golsteyn, *afdelingshoofd*

S. van der Ark

B. Damrie

B. Dihal

H. Kishna

L.C. Kruijmel-van Dam

A.M. Lopez Restrepo

J.M. Olij

E.S. Parsadi

C.R.M. Piederiet

J. de Visser-Admiraal

A.J. Wikarta

## COLOFON

*uitgave:*

Raad voor Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming  
postbus 30137  
2500 GC Den Haag  
tel 070-36 19 300  
[www.rsj.nl](http://www.rsj.nl)

*vormgeving:*

Studio Daniëls bv, Den Haag

*fotografie:*

Joost van den Broek fotografie  
(omslag en pag 13, 15, 19 en 22)  
Josje DeekensFotografie (pag 11)  
Arenda Oomen (pag 17)  
Jaap Knigge, EFG (pag 24)  
Auke Pluim (pag 25)

*drukwerk:*

Koninklijke Drukkerij Broese en Peereboom BV, Breda