

J A A R V E R S L A G 2 0 0 5

VEILIG SAMEN LEVEN

*Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming*



De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bevordert dat Justitie een zo goed mogelijke zorg biedt aan jeugdigen en aan personen die een straf of maatregel ondergaan. 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 in de samenleving.

De taken van de Raad zijn:

- advisering: de Raad adviseert de minister van Justitie¹ 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 zestig leden zijn deskundig op de gebieden rechtspraak, wetenschap, hulpverlening, gezondheidszorg en openbaar bestuur. De Raad is uit praktisch oogpunt verdeeld in vier secties: gevangeniswezen, jeugd, reclassering en terbeschikkingstelling. In 2005 heeft de Raad besloten het onderwerp 'terugkeer in de samenleving' te integreren in het werk van de secties jeugd, gevangeniswezen en tbs en de sectie reclassering op te heffen.

Het bestaan en de taken van de Raad zijn vastgelegd in de (tijdelijke) Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. In 2006 worden de taken van de Raad definitief vastgelegd en vervalt de toezichthoudende taak.

Leeswijzer

De Raad is als adviesorgaan, beroepsrechter en toezichthouder betrokken bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, alsook bij de maatschappelijke reïntegratie van degenen die met de strafrechter in aanraking zijn gekomen. Die tenuitvoerlegging staat uiteraard niet op zichzelf, maar vormt een onderdeel van de keten die de delinquent heeft doorlopen om uiteindelijk – als 'ultimum remedium' – gedetineerd te geraken. Deze keten wordt gevormd door preventieve maatregelen om delinquentie te voorkomen, curatieve maatregelen – gedragsinterventies, al dan niet gepaard gaand met detentie – indien delinquentie toch is voorgevallen en nazorg om hernieuwde instroom in de keten te voorkomen. Die laatste vorm van preventie start – of behoort te starten – tijdens de detentie, door het uitvoeren van programma's en het regelen van opvang in de samenleving. Tegen deze achtergrond onderwerpt de Raad in dit jaarverslag het penitentiaire klimaat en de maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden, als samenhangende voorwaarden voor de door het kabinetsbeleid gedragen 'veilige samenleving', aan een kritische beschouwing. Een kort inleidend hoofdstuk schetst de belangrijkste ontwikkelingen. Nadere uitwerking volgt in de afzonderlijke hoofdstukken die – ingedeeld naar de vier secties van de Raad – zijn gewijd aan gevangeniswezen, jeugd, reclassering en terbeschikkingstelling. Hierop volgt een hoofdstuk over de beroepsrechtspraak.

In het voorwoord *Veilig samen leven* en de inleiding *Tussen plan en praktijk* wordt een aantal knelpunten die de Raad signaleert – aangemerkt als 'hete aardappelen' – aan de orde gesteld. Verderop in het jaarverslag vindt u deze onderwerpen met onderbouwing en bronvermelding herkenbaar terug.

In dit jaarverslag zijn teksten van adviezen en beroepsuitspraken kort weergegeven. De volledige teksten zijn te raadplegen op de website van de Raad www.rsj.nl.

¹ De reikwijdte van regelgeving en beleid op het gebied van de jeugd (bijvoorbeeld de Wet op de jeugdzorg) en in het verlengde daarvan de Raadsadviesing, strekt zich mede uit tot andere ministeries.

VEILIG SAMEN LEVEN

J A A R V E R S L A G 2 0 0 5

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Inhoud

<i>Veilig samen leven, voorwoord</i>	4
INTRODUCTIE <i>Tussen plan en praktijk</i>	6
HOOFSTUK 1 <i>Gevangeniswezen</i>	9
Advisering	
Conclusies uit het toezicht	
HOOFSTUK 2 <i>Jeugd</i>	16
Advisering over de jeugdbescherming	
Advisering over de strafrechtstoepassing	
Conclusies uit het toezicht	
Interlandelijke adoptie	
HOOFSTUK 3 <i>Reclassering</i>	24
Advisering	
Conclusies uit het toezicht	
HOOFSTUK 4 <i>Terbeschikkingstelling</i>	28
Advisering	
Conclusies uit het toezicht	
HOOFSTUK 5 <i>Overige adviezen</i>	33
Huisverbod bij huiselijk geweld	
HOOFSTUK 6 <i>Rechtspraak</i>	34
Coördinatie	
In het oog springende uitspraken	
Andere uitspraken	
BIJLAGEN <i>Namen en cijfers</i>	42
1. Leden en medewerkers	
2. Overzicht adviezen	
3. Overzichten rechtspraak	
4. Overzicht toezichtbezoeken 2005	
Gebruikte afkortingen	52

Veilig samen leven

Het kabinet heeft met het programma *Naar een veiliger samenleving* hoog ingezet op het bereiken van een daling van de criminaliteit met een kwart ten opzichte van 2003. Een omvangrijk actiepuntenpakket met maatregelen van preventie tot en met reïntegratie moet de strafrechtsketen in samenwerking met partners in andere sectoren in staat stellen Nederland op afzienbare termijn aantoonbaar veiliger te maken. Bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen krijgt dit streven vooral inhoud in de programma's *Jeugd terecht* en *Terugdringen recidive*. De recidive na gevangenisstraf of jeugd detentie is hoog en het besef dat preventie direct 'bij de poort' al weer moet beginnen wordt geïllustreerd in het even veelomvattende als ambitieuze *Verbeterplan aansluiting nazorg*.

Met het actieprogramma *De Nieuwe Inrichting* (DNI) beoogt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen effectiever en efficiënter te laten verlopen onder gelijktijdige realisatie van een forse bezuiniging én capaciteitsuitbreiding. Er wordt ingrijpend gereorganiseerd, waarbij onder meer de bestaande differentiaties en bestemmingen vervallen. Achter deze fundamentele veranderingen gaan gewijzigde opvattingen schuil over de zin en het doel van straffen en maatregelen. De Raad benadrukt nog maar eens de woorden *schuil gaan*, want ook in 2005 is de fundamentele discussie die deze problematiek verdient onvoldoende van de grond gekomen. Het feit dat ook de sectoren jeugd en tbs in het project DNI worden betrokken maakt het vastleggen van fundamentele uitgangspunten extra noodzakelijk en urgent. Het lijkt erop dat de drie sectoren verder in elkaar worden geschoven. Het meest zichtbaar is dat bij de tbs: een aanzienlijk aantal plaatsen in het gevangeniswezen, dat door uiteenlopende oorzaken vrij kwam, is inmiddels herbestemd voor het onderbrengen van tbs-gestelden. In de jeugdsector is besloten de op civiele titel in justitiële jeugdinrichtingen (j.j.i.'s) geplaatste jeug-

digen te scheiden van de strafrechtelijk geplaatsten en elders onder te brengen. De inrichtingen zullen, doordat alleen de strafrechtelijk geplaatsten overblijven, mogelijk sterker het karakter krijgen van strafinrichtingen. Schuiven jeugd- en tbs-inrichtingen op in de richting van het gevangeniswezen? Worden in dezelfde beweging de banden tussen strafrechtelijke en civiele jeugdbescherming en die tussen tbs en GGz door deze ontwikkelingen zwakker of zelfs doorsneden? Tegelijkertijd zien we dat het kabinet de verantwoordelijkheid voor de nazorg voor ex-gedeteneerden bij de gemeenten heeft neergelegd. Ook hier kan de vraag worden gesteld: trekt Justitie zich terug binnen de eigen stellingen? Dat zou de Raad een ongewenste ontwikkeling vinden. (Re)integratie vraagt om een integrale aanpak, gesteund door de wil om zaken samen aan te pakken, dat wil zeggen over de grenzen tussen de overheidslagen en de departementen heen. De tbs-klinieken zouden zich bijvoorbeeld meer moeten ontwikkelen richting geestelijke gezondheidszorg dan richting gevangeniswezen, aldus de Raad². Zo ook vraagt de samenwerking op het terrein van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht om gezamenlijk optrekken van rijk en provincie. De opvang en nazorg van ex-gedeteneerden eist samenwerking tussen rijk en gemeente. Lagere overheden moeten niet eenzijdig (justitiële) rijkstaken naar zich toegeschoven krijgen. Samenwerken komt van twee kanten en is gebaseerd op de gedachte dat de partners problemen als gezamenlijk bezit beschouwen. Er moet met kracht worden gestreefd naar convenanten tussen Rijk en gemeenten, mede met het oog op uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De Raad hoort in het justitiële veld geregeld de klacht dat de GGz onvoldoende bereid is justitiekantelen op te nemen en andersom geven zorgverleners soms te kennen dat het tenuitvoerleggen van sancties niet hun taak is. Een situatie waarin ieder alleen het eigen straatje schoonveegt is weinig vruchtbaar. Beter zou het zijn als Justitie en GGz er samen voor

² Zie het advies *Tbs in het gevangeniswezen* van 31 januari 2006.

zorgen dat mensen die zich wegens hun psychische of verslavingsproblematiek niet in de samenleving kunnen handhaven geen 'justitieklienten' worden. Integraal denken verzet zich ook tegen het al te sterk voeren van een doelgroepenbeleid. Het kan doelmatig lijken de aandacht op een bepaalde problematiek te richten, maar de tunnelvisie dreigt waar uitsluitend wordt gekeken naar de *grootste* gevaarsrisico's, de *meest* overlastgevend. Iedere veelpleger is ooit first-offender geweest. Waarom is het niet bij die ene keer gebleven?

De plannen *Naar een veiliger samenleving*, *Terugdringen recidive*, *Jeugd terecht* en *De Nieuwe Inrichting* geven blijk van een enorme ambitie en dadendrang. Deze plannen – of zijn het voor een deel slechts idealen? – kunnen alleen worden verwezenlijkt als de daarvoor noodzakelijke voorwaarden aanwezig zijn. De Raad signaleert als toezichthouder

dat daarvan lang niet altijd sprake is. In dit jaarverslag worden lacunes en tekortkomingen in de uitvoering 'als hete aardappelen opgediend'. Er zal met voorrang aan deze kritische succesfactoren moeten worden gewerkt, wil een veiliger samenleving werkelijk in zicht komen. Alleen dan ontstaat een maatschappij waarin eenieder veilig met elkaar kan samenleven.

P.B. Boorsma,
algemeen voorzitter

P.G. Molenaar,
algemeen secretaris



INTRODUCTIE

Tussen plan en praktijk

De centrale boodschap van dit jaarverslag is dat de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen op cruciale punten verschaalt en dat dit het bereiken van een belangrijke doelstelling ervan, namelijk bijdragen aan een veiliger samenleving, in de weg staat. Met dit thema sluit dit jaarverslag aan op de verslagen over de laatste jaren: de (capaciteits)druk, de bezuinigingen en het snijden in dag- en activiteitenprogramma's zijn zaken die de Raad al langer waarneemt en vaker aan de orde heeft gesteld. In dit verslag ligt de nadruk, naast de capaciteitsdruk en de directe gevolgen daarvan, op ontwikkelingen bij arbeid en onderwijs en de gebrekkige voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.

Capaciteitsdruk en verschraling

De capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen staat onder sterke druk. Terwijl uit de samenleving de dringende vraag komt om meer jongeren langer op te sluiten, te behandelen en op te voeden, wordt er op de financiële middelen voor deze sector bezuinigd. Het gevolg is verschraling van het aanbod en de kwaliteit van de opvang in de justitiële jeugdinrichtingen. Voor directies en medewerkers stapelen de problemen zich op: grotere werkdruk, ziekteverzuim, het gevoel niet meer echt met jongeren te kunnen werken en meer bewaker dan groepsleider te zijn. Ervaren medewerkers vertrekken en goed geschoold nieuw personeel is moeilijk te vinden. Op deze manier is de kans groot dat er een (nog) soberder regime ontstaat, waardoor de jeugdinrichting verwordt tot een echte jeugdgevangenis, waar opsluiten en bewaken centraal komt te staan in plaats van de heropvoeding van de jongeren. Ook in het gevangeniswezen is een scherpe verschraling te constateren in de mogelijkheden voor kwalitatief contact tussen personeel en gedetineerden en in het aanbod van activiteiten.

Het gevangeniswezen pareert de capaciteitsdruk met maatregelen als twee-op-een-cel en elektronische detentie. Deze maatregelen blijken inderdaad plaatsen vrij te maken. Getracht wordt hiermee onder meer tegemoet te komen aan het capaciteitstekort in de tbs, door tbs-passanten – in al dan niet

tot tbs-plaatsen herbestemde afdeling – een vorm van voorbehandeling te bieden.

De Raad heeft er zorg over of de 'voorbehandeling' een werkelijke verruiming van het tbs-aanbod betekent of dat er slechts 'bordjes worden verhangen'.

De Raad acht het ongewenst dat deze capaciteitsverruiming een aanzuigende werking zou hebben op longstayplaatsingen. Los van het aantal plaatsen vraagt de Raad aandacht voor de kwaliteit van longstayvoorzieningen: om aansluiting op een behandelsetting niet te verliezen zouden deze zo veel mogelijk binnen de reguliere gezondheidszorg moeten worden geboden.

De elektronische detentie komt neer op een 'kale' vorm van huisarrest. Uit het oogpunt van integratie mist de Raad hierbij een inhoudelijk programma.

Onderwijs en arbeid

Het gaat – uitzonderingen daargelaten - in de jeugdinrichtingen niet goed met het onderwijs. De Raad heeft de indruk dat de basis voor adequaat onderwijs: een goede aansluiting tussen school en inrichting, in teveel gevallen ontbreekt. Het onderwijsaanbod is meer confectie dan maatwerk: er wordt veelal een standaardpakket aangeboden dat overeenkomt met het vmbo-pakket. Van een specifiek op de jeugdigen toegesneden onderwijskundige benadering die uitmondt in een individueel onderwijsplan komt helaas weinig terecht. Gezien de grote onderwijsachterstand die de meeste van deze jongeren hebben, zou het juist gewenst zijn dat zij zoveel mogelijk onderwijs krijgen, om hen goed voor te bereiden op het leven na de detentie. Een zorgpunt blijft in dit verband dat de schoolvakanties het onderwijs langdurig onderbreken. Niet alleen zijn 'schoolvakanties' gedurende het verblijf in een inrichting onnodig en onlogisch, ook zijn de inrichtingen genoodzaakt de jongeren zolang met andere activiteiten ' bezig te houden'.

In het gevangeniswezen is het onderwijsaanbod op een aantal afdelingen en soms in gehele inrichtingen geschrapt.

De Raad constateert dat deze vergaande reductie in strijd is met de Penitentiaire beginselenwet en vindt dat in ieder geval de mogelijkheid geboden moet worden om te leren 'lezen en schrijven'. Dat zijn de noodzakelijke basisvaardigheden voor een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan en zeker voor allochtonen is 'kunnen lezen en schrijven in het Nederlands' van bijzonder groot belang voor een succesvolle integratie.

Stond in de nota *Werkzame detentie* van ruim 10 jaar geleden de arbeid – ook als resocialisatiemiddel – nog centraal, deze wordt steeds meer naar de achtergrond verdreven. Het aantal werkplekken voor gedetineerden is verminderd: er wordt nog maar aan 60% van de gedetineerden arbeid aangeboden, tenzij de inrichting met alternatieve financiering of een volledig kostendekkende exploitatie een ruimere capaciteit weet te bieden. Bij deze reductie naar 60% van de gedetineerden moet ook nog worden bedacht dat het al langere tijd niet meer gaat om een arbeidsduur van hele maar van halve dagen. Arbeid moet tegenwoordig kostendekkend zijn. Dat heeft betekenis voor het soort arbeidsopdrachten dat de inrichtingen kunnen aannemen: minder vakarbeid als leerproces en meer eenvoudig standaardwerk. Daarnaast brengt deze eis de noodzaak mee voor een scherpere selectie van gedetineerden die aan de arbeid deelnemen: de meest productieve gedetineerden dragen hieraan immers het meest bij. De Raad is van oordeel dat het streven naar kostendekkende arbeid in zijn consequenties voorbijgaat

aan de belangrijke doelstelling die de arbeid heeft als zinvolle tijdbesteding die het verblijf in de inrichting structuur geeft en de gedetineerden de gelegenheid biedt voor het (leren) onderhouden van contacten en het opbouwen van eigenwaarde.

Gebrek aan maatschappelijke opvang en nazorg

De capaciteitsdruk maakt het onaanvaardbaar dat er plaatsen open blijven en daarom wordt er een zogenaamd 'warme bedden-beleid' gevoerd: een jongere wordt geplaatst in de eerste inrichting waar een bed leeg is gekomen. Dus niet altijd in de eigen regio – en dat heeft grote consequenties voor het bezoek, de contacten met thuis en voor de contacten met de jeugdreclassering en gezinsvoogdij, beide onderdeel van Bureau Jeugdzorg. Dit maakt het lastig, zo niet onmogelijk om tijdens het verblijf in de inrichting concreet te werken aan opvang, scholing, huisvesting en werk van de jongere na zijn verblijf in de inrichting. De recidive is groot: de jongere die met lege handen naar huis gaat is vaak gedoemd binnen de kortste tijd weer een 'enkelte inrichting' te krijgen. Daar is – op zowel middellange als lange termijn – noch de jeugdige, noch diens gezin, noch de samenleving mee gebaat. De Raad vindt daarom dat er meer moet worden gestuurd op en geïnvesteerd in bestrafing/opvang in de eigen regio. Het liefst ambulante, maar dan wel op een zodanige wijze dat de jeugdige voortdurend gecontroleerd wordt (op zijn huid wordt gezeten) en voldoende begeleiding en sturing krijgt om niet in het oude gedrag terug te hoeven vallen.

Aan iedere straf of maatregel komt een einde – en meestal al vrij snel: driekwart van de vrijheidsstraffen is korter dan vier maanden – en ieder jaar komen duizenden mensen uit detentie terug in de samenle-



ving. Aan het streven naar een veilige samenleving mag daarom niet ontbreken dat ex-gedetineerden weer een volwaardige plaats in de maatschappij kunnen innemen. De nazorg wordt met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in belangrijke mate bij de gemeenten gelegd. De maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden is in ieder geval niet langer een Justitietaak. De gemeenten zijn daarvoor qua organisatie en deskundigheid nog onvoldoende toegerust.

“De reïntegratietaak is bij ons over de schutting gegooid”,
wethouder Van den Anker van Rotterdam over de manier waarop het kabinetsbesluit om de gemeenten voor de reïntegratie van ex-gedetineerden verantwoordelijk te maken op haar overkwam³.

Ook is het zeer de vraag of de gemeenten hiervoor op de langere termijn voldoende gelden beschikbaar zullen stellen: alleen het eerste jaar wordt de betreffende bijdrage van het Rijk aan de gemeenten geoormerkt.

De Raad signaleert als toezichthouder op gevangeniswezen en reclassering al lang, en steeds vaker, dat de maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden tekortschiet. Voor naar schatting een vijfde deel van de gedetineerden is bij ontslag niets geregeld en

moeten de noodzakelijkste dingen in allerijl alsnog tot stand worden gebracht, blijkt uit vraaggesprekken met inrichtingsfunctionarissen. Dan blijkt dat haast maken en samenwerken voor de meeste instanties geen gewoonte is. Op voorrang hoeven ex-gedetineerden niet te rekenen. Wat vooral problemen oplevert zijn de aanscherping van de uitkeringswetgeving en het ontbreken van afstemming tussen penitentiaire inrichting en gemeente, terwijl de rol van de reclassering als intermediair is weggevallen.

Als het de gedetineerde in de eerste dagen na ontslag al direct ontbreekt aan basale materiële voorzieningen, is het risico op recidive levensgroot. Het is aan de penitentiaire inrichting om het ontslag goed te regelen en dat behelst minimaal dat men weet of de gedetineerde na ontslag onderdak, inkomen en eten heeft. De gedetineerde moet na detentie zo snel mogelijk gebruik kunnen maken van gemeentelijke en andere opvangvoorzieningen. De grote verschillen in de manier waarop gemeenten omgaan met de problematiek van ex-gedetineerden èn een aantal lastig te nemen bureaucratische ‘horden’ maken dat echter in zoveel gevallen onhaalbaar, dat er volgens de Raad⁴ een sluitend vangnet voor noodopvang moet komen.



³ Tijdens de forumdiscussie op de studiedag Nazorg en maatschappelijk opvang ex-gedetineerden van het tijdschrift Proces op 9 december 2005

⁴ Zie het advies van 27 oktober 2005

HOOFDSTUK 1

Gevangeniswezen

Advisering

De Nieuwe Inrichting, actieprogramma

Onder deze benaming is de Dienst Justitiële Inrichtingen gestart met een grootschalige en fundamentele reorganisatie van het gevangeniswezen. Ook voor de sectoren jeugd en terbeschikkingstelling zijn in dit kader veranderingen aangekondigd, maar welke dat zijn en hoe ver deze gaan is nog onbekend. Aanleiding is enerzijds de sterke groei van de capaciteitsbehoefte, anderzijds het streven naar een effectievere (minder recidive) en efficiëntere (meer doen voor minder geld) tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Leidend principe in de plannen is afstemming van de detentie op de persoon en de situatie van de veroordeelde: 'Detentie en Behandeling op Maat'. Dat geldt ook voor de mate van beveiliging: verschillende beveiligingsniveaus, afgestemd op de doelgroep, zodat er niet teveel en niet te weinig beveiligd wordt, met inzet van elektronische middelen.

Alle bestaande differentiaties (h.v.b, gevangenis, i.b.a., v.b.a. etc.) vervallen en het gevangeniswezen wordt ingedeeld in drie domeinen: domein 1 voor preventief gehechten, domein 2 voor kortgestraften (maximaal vier maanden) en domein 3 voor langer gestraften. Voor gedetineerden die extra zorg en/of beveiliging nodig hebben, komen er landelijk enkele bijzondere voorzieningen. Het regime in domein 1 is in beginsel sober, omdat ervan uitgegaan wordt dat de gedetineerde hier alleen verblijft zolang hij niet veroordeeld is. In domein 2 worden de mogelijkheden uitgebreid; arbeid zal echter alleen in domein 3 worden aangeboden. Ook resocialisatieprogramma's worden alleen in domein 3 aangeboden, omdat verondersteld wordt dat de detentieduur in de andere domeinen daarvoor tekort is. Deelname aan deze programma's is op basis van indicatie⁵ van factoren die recidive bevorderen.

Overwogen wordt de Pbw aan te passen omdat deze op onderdelen een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging in de weg zou staan.

Terwijl het project allengs concretere vorm begon aan te nemen, onder meer met plannen voor een pilotinrichting in Lelystad, ontving de Raad hierover geen adviesaanvraag en beschikte de Raad over onvoldoende informatie om een (ongevraagd) advies op te kunnen baseren. In februari 2005 verzocht de Raad minister Donner het tijdpad voor het project kenbaar te maken. Later in het jaar achtte de Raad zich, onder meer door een werkbezoek aan de in opbouw verkerende pilotinrichting in Lelystad, in ieder geval op hoofdlijnen voldoende geïnformeerd om een advies te kunnen formuleren.

Het advies van de Raad⁶ luidde op hoofdlijnen:

De Raad ondersteunt de kerngedachte van 'Detentie en Behandeling op Maat'. De 'beveiliging op maat', kan de bewegingsvrijheid van de gedetineerde in de inrichting vergroten en daarmee detentieschade beperken. Ook een evenwichtig gebruik van elektronische middelen heeft de steun van de Raad. Evenwichtig in de zin dat de elektronica niet alleen meer toezicht mogelijk maakt, maar ook personeel vrijmaakt voor activiteiten en persoonlijk contact met de gedetineerden. Daaraan bestaat, zo constateert de Raad bij de toezichtbezoeken, in de praktijk veel behoefte.

De Nieuwe Inrichting moet niet leiden tot verdere versoering. Zo dient elk domein over een aanbod aan zinvolle activiteiten te beschikken. De resocialisatieopdracht voor het gevangeniswezen, verwoord in de Pbw en in de European Prison Rules, dient in elk regime en in elk domein centraal te staan.

Het meer gericht aanbieden van erkende programma's aan gedetineerden op basis van een geobjectieerde screening acht de Raad een stap vooruit, maar dit aanbod zou niet beperkt moeten blijven tot langgestraften (domein 3).

Het detentieconcept voor kortgestraften, waarvoor in de p.i. Lelystad een pilot wordt gestart, maakt op de Raad een positieve indruk. Dat geldt

⁵ Door middel van RISC-screening (Recidive-inschattingsschalen, zie ook noot 12)

⁶ Advies van 30 september 2005



zowel voor het bouwkundig concept als het regime. Toch pleit de Raad ook hier voor een breder activiteiten aanbod, dat ook arbeid en onderwijs omvat. Zo ingevuld, biedt de korte straf kansen om te voorkomen dat de gedetineerde recidiveert en vervolgens als langgestrafte in domein 3 belandt. Een kwetsbaar element in het regime voor domein 2 is dat een geslaagde deelname aan dit regime een mate van zelfredzaamheid vraagt, waarover veel gedetineerden niet beschikken. In De Nieuwe Inrichting wordt arbeid alleen geboden in domein 3 en dan nog slechts voorzover de exploitatie kostendekkend is. De Raad wijst dit uitgangspunt af, omdat dit ertoe leidt dat alleen nog die gedetineerden aan het werk komen die in staat zijn om economisch renderende arbeid te leveren. Veel gedetineerden zijn daar niet toe in staat. Arbeid en arbeidsgerichte scholing zijn volgens de Raad onmisbare resocialisatiemiddelen. Een nieuw stelsel behoeft, evenals het huidige, een wettelijke basis. Helder moet zijn of de huidige Penitentiaire beginselenwet het kader voor het nieuwe stelsel vormt, of dat de Pbw wordt gewijzigd. De strafrechtelijke titel moet zoveel mogelijk bepalend zijn voor de wijze van tenuitvoerlegging en het regime waarin de veroordeeld wordt geplaatst. Bij wijziging van de wet dient de kwaliteit van de detentie te worden gewaarborgd en mag de bescherming van de rechtspositie van de gedetineerde er niet op achteruit gaan. De Raad ziet in de huidige praktijk van het beklag- en beroepsrecht geen enkele aanleiding om de rechtsbescherming in te perken. Als men de beslissingsbevoegdheid voor beklagwaardige maatregelen op een lager niveau in de organisatie wil leggen, is een voorwaarde daarbij dat de bevoegde functionarissen over voldoende deskundigheid en distantie beschikken.

Elektronische detentie kortgestraften

Ons land kent al sinds 1995 elektronisch toezicht (ET) in combinatie met een taakstraf of penitentiair programma. Vanaf 2003 is als experiment elektronische detentie geïntroduceerd (ED). Het is een vorm van huisarrest als alternatief voor insluiting in een penitentiaire inrichting voor zelfmelders met een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden en voor geweldsdelinquenten die 60% van hun straf hebben uitgezeten en een strafresistant hebben van maximaal 90 dagen. Aan ED is in tegenstelling tot ET geen inhoudelijk programma gekoppeld en het heeft geen specifieke reïntegratiedoelstelling. In 2005 publiceerde het WODC het evaluatierapport elektronische detentie 'Geboeid door de enkelband'⁷. Minister Donner kondigde aan het elektronisch huisarrest wettelijk te zullen regelen. De Raad nam zelf het initiatief om hierover een advies uit te brengen⁸. De belangrijkste punten hieruit zijn:

De Raad staat positief tegenover alternatieven voor de vrijheidsbeneming en zo ook tegenover elektronische detentie. De Raad acht het gewenst om een wettelijke basis met spoed te realiseren, als het kan eerder dan de voorgenomen datum van 1 mei 2007, omdat de huidige regeling (de circulaire) pragmatisch van aard is en enkele gebreken kent

Oplegging door de rechter verdient sterk de voorkeur boven het overlaten van de keuze voor ED in plaats van vrijheidsbeneming aan het ministerie van Justitie. De kans is immers groot dat het de bedoelingen van de rechter doorkruist als straffen op een heel andere manier worden tenuitvoergelegd dan de rechter heeft (kunnen) voorzien.

De Raad pleit voor de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de beslissing om geen ED toe te passen.

⁷ Geboeid door de enkelband, Evaluatie pilot elektronische detentie, WODC 2005
⁸ Advies van 7 oktober 2005

ED wordt zonder begeleiding uitgevoerd. De deelnemer kan echter behoefte hebben aan ondersteuning; de controlerende p.i.w.-er kan daarmee worden belast. Voor het goede verloop en de maatschappelijke en politieke acceptatie is het uitermate belangrijk dat de deelnemers tijdens ED geen strafbare feiten plegen. Om dat zoveel mogelijk te voorkomen, dient de controle te worden verbeterd.

Voor veel uitkeringsgerechtigden wordt gedurende ED de uitkering stopgezet. De huidige regeling kent als compensatie een dagvergoeding van € 7,50. Dit is niet toereikend is om bijvoorbeeld ook de woonlasten te betalen. De Raad stelt voor, de uitkeringsregeling die geldt voor deelnemers aan een penitentiaal programma ook bij ED toe te passen.

Een extramurale tenuitvoerlegging als ED maakt mogelijk dat de deelnemer zijn werk behoudt, maar regeling die de minister voorstelt, sluit dat juist uit. De Raad vindt het van grote betekenis dat de veroordeelde aan het werk kan blijven: arbeid is het middel bij uitstek om maatschappelijke integratie te behouden.

Tijdelijk verlaten van de inrichting

De ministeriële regeling *Tijdelijk verlaten van de inrichting* geeft aan in welke gevallen de gedetineerde verlof of strafonderbreking kan worden verleend. Het betreft onder meer bezoek aan een beperkte kring van relaties in bijzondere omstandigheden zoals ernstige ziekte en overlijden. De Raad constateert inconsistenties in de regeling en haar toepassing. Naar aanleiding hiervan heeft de Raad de minister aanbevolen de kring van relaties te definiëren conform het Burgerlijk Wetboek. Het advies⁹ luidt in het kort als volgt:

Sommige relaties kunnen wel, andere – hoewel belangrijk genoeg voor de gedetineerde – niet worden bezocht. Het onderscheid dat op grond van de Regeling moet worden gemaakt, lijkt niet op redelijke gronden te berusten. Een voorbeeld hier van is, dat de Regeling geen grond biedt voor een bezoek aan een zwager of een schoonzus, hoewel zij door huwelijk of geregistreerd partnerschap in dezelfde graad verwant zijn als een broer of zuster. Onduidelijk is in hoeverre de lijst van benoemde relaties in de Regeling als limitatief moet worden gelezen. Dit leidt tot verschillen in het verlenen van toestemming voor gelijke gevallen.

Naar het oordeel van de Raad sluit de tekst van de Regeling onvoldoende aan op de (verschil-

len in) waardering die men in het algemeen aan familierelaties geeft. Die waardering is een persoonlijke aangelegenheid en kan van zodanige betekenis zijn dat het bezoek aan een oom of tante als even belangrijk of belangrijker wordt ervaren als een bezoek aan schoonouders.

Ook sluit de tekst van de Regeling onvoldoende aan op de multiculturaliteit van de samenleving waarbij de tradities, rituelen en voorschriften ten aanzien van de dood en andere ingrijpende feiten in de familiesfeer sterk verschillen.

Op grond van het voorgaande pleit de Raad voor verruiming van de gronden voor verlof of strafonderbreking en beveelt aan, daarbij aan te sluiten bij art. 1.3 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek, dat de graden van bloed- en aanverwantschap vermeldt.

Conclusies uit het toezicht

Het bezoekprogramma voor 2005 omvatte 25 bezoeken aan penitentiaire inrichtingen en aan inrichtingen voor vreemdelingenbewaring, uitzetcentra en voorzieningen voor drugskoeriers. Naar aanleiding van de bezoeken concludeerde de Raad het volgende.

Materiële en sociale omstandigheden

De voor het sociale leven in de inrichtingen meest ingrijpende maatregel van de laatste jaren is de introductie van twee-op-een-cel. Voor de gedetineerden die nu hun cel en daarmee vrijwel hun hele 'leven' met een ander moeten delen is dit van grote betekenis, maar ook voor de inrichtingen als geheel, omdat de totale bezetting vrijwel overal is toegenomen. Meer mensen binnen dezelfde muren betekenen grotere drukte en intensiever gebruik van faciliteiten. Het voor korte duur samengeplaatst zijn wordt door veel gedetineerden als nadelig ervaren maar lijkt tegelijkertijd voor de meesten niet echt een groot probleem te vormen. Dat kan anders worden als het (veel) langer duurt dan was verwacht: de Raad constateert dat gedetineerden soms vier maanden of langer op een tweepersoonscel verblijven, en dat leidt tot spanningen en ongenoegen. De selectie is niet altijd gemakkelijk of succesvol: er is nogal eens sprake van een minder gelukkige samenplaatsing. De wettelijke regeling geeft weinig aanknopingspunten voor contra-indicaties, maar de inrichtingen die wel kritisch selecteren, merken dat er daarvan toch wel vaak sprake is. Factoren als roken, etniciteit en culturele achtergrond en verslaving blijken in de praktijk de belangrijkste selectiecriteria te zijn. De

Raad heeft aanbevolen de verblijfsduur op de tweepersoonscellen te beperken tot maximaal drie maanden en bij de selectie van celgenoten meer rekening te houden met de sociale en culturele achtergrond van de betrokkenen.

Het terugbrengen van de 'bedrijfstijd' van de inrichtingen tot kantooruren, waardoor er 's avonds geen activiteiten meer plaatsvinden, heeft een ingrijpend effect op de sociale detentieomstandigheden (op de consequenties voor de bejegening wordt in de volgende paragraaf ingegaan). De strakkere planning van activiteiten belemmert of bemoeilijkt bijvoorbeeld contacten met de buitenwereld. Bezoekuren worden vaker vroeg op de dag gepland en dit brengt een probleem mee voor de bezoekers van buiten de regio. Wegvallen van het weekendbezoek maakt bezoek door schoolgaande kinderen moeilijker, wat vooral voor gedetineerde moeders zwaar telt. Telefoneren 's avonds kan ook niet meer en dat betekent niet alleen een streep door de contacten met thuis maar ook een grotere drukte bij de telefoons overdag. Ook 'professionele vrijwilligers' zoals leden van de commissie van toezicht en vrijwilligersgroepen komen 's avonds niet meer of nog maar bij uitzondering de inrichting binnen.

Een probleem bij het verlenen van medische bijstand in spoedgevallen doet zich voor waar buiten 'kantooruren' de celdeuren alleen mogen worden geopend als het interne bijstandsteam daarbij aanwezig is. Dit neemt teveel tijd.

De Schipholbrand heeft de veiligheid en het snel kunnen ingrijpen bij calamiteiten sterk in de belangstelling geplaatst. De Raad merkt een veilig verblijf aan als een van de belangrijkste rechten van de gedetineerde. De Raad houdt in dit opzicht vooral in de gaten in hoeverre de gedetineerden zich temidden van elkaar en het personeel veilig voelen. Een aspect waarvoor aandacht is gevraagd, is de veiligheid in de avond- en nachtelijke uren: kwetsbaar als het aanwezige personeel onvoldoende is gekwalificeerd voor het bieden van eerste hulp. Het belangrijkste knelpunt is echter dat de mogelijkheden voor persoonlijk contact tussen gedetineerden en personeel nog verder zijn afgenomen. In het vorig verslag signaleerde de Raad op dit punt al een zorgwekkende vermindering van de 'psychologische beveiliging' en in het afgelopen jaar is dit opnieuw op veel plaatsen gebleken. Op landelijk niveau is onvoldoende bekend over het voorkomen – in beide betekenissen – van incidenten van ernstige aard zoals levensbedreigende geweldpleging, brandstichting en suïcidepogingen.

In 2005 heeft de Raad speciaal gelet op de aanwezigheid van een klok in de afzonderingscellen. Hiervan blijkt slechts bij uitzondering sprake te zijn. De aanwezigheid van een klok is weliswaar niet voorgeschreven, maar de Raad acht het uit psychologisch oogpunt wel gewenst dat de gedetineerde in de strafcel besef van de tijd kan houden.

Aanloopproblemen – hopelijk zullen ze niet structureel blijken – met het Shared Service Centre hebben verslechtering van de dienstverlening aan de gedetineerden meegebracht. Het duurt bijvoorbeeld langer om een fout in de financiële administratie te herstellen.

Het zoekraken van persoonlijke bezittingen bij transport van de gedetineerde blijft een hardnekkig probleem, dat meer aandacht dient te krijgen.

Bejegening

Het dagprogramma en het activiteitenprogramma – er is hierboven al even aan gerefereerd – zijn met het terugbrengen van de 'bedrijfstijd' van de inrichtingen verder ingekrompen en versoberd. Het komt er in het kort op neer dat alle activiteiten moeten plaatsvinden tussen 'acht en vijf'. De uren daarbuiten zijn de gedetineerden op hun cel. In de huizen van bewaring, waar een ondergrens van 18 uur activiteiten per week is vastgesteld en de gedetineerde buiten de activiteiten op cel verblijft, kan de situatie bestaan dat gedetineerde nog slechts tweeënehalf uur per etmaal uit zijn cel is. Vooral voor de groep arrestanten zijn de consequenties ingrijpend. Zij krijgen meestal slechts de activiteiten aangeboden die wettelijk zijn voorgeschreven. Hoewel de wet deze situatie legitimeert, acht de Raad deze toch bepaald ongewenst; het verschil tussen het regime van beperkte gemeenschap en het individuele regime wordt in de praktijk wel klein.

Voorts heeft de capaciteitsuitbreiding druk op het personeel merkbaar verder doen toenemen. Het woord verder staat hier niet zonder reden: in voorgaande jaarverslagen¹⁰ heeft de Raad al met zorg gewezen op het feit dat personeel steeds minder tijd en gelegenheid heeft voor kwalitatief goed contact met de gedetineerden. De combinatie van capaciteitsuitbreiding en bekorting van de bedrijfstijd heeft het detentieklimaat inmiddels merkbaar zoveel verder versoberd dat veel gedetineerden en executief medewerkers aangaven dat voor hen de grens van het aanvaardbare was bereikt. Dat de Raad vergelijkbare geluiden al eerder noteerde, kan de indruk wekken dat de 'grenzen van het aanvaardbare' in de praktijk rekbaar zijn. In 2005 kregen wij echter de

¹⁰ Zie met name het jaarverslag 2001, getiteld Onder Druk.

stellige indruk dat meer personeel op meer plaatsen de moed heeft opgegeven nog op een kwalitatief acceptabele manier het werk te kunnen doen. Dit weerhoudt de medewerkers er niet van om zich in de bejegening zorgvuldig en respectvol tegenover de gedetineerden op te stellen. De gedetineerden oordelen hier dan ook in het algemeen positief over. Een effect van minder contact tussen personeel en gedetineerden is dat de kwaliteit van de interne rapportage over het gedrag van gedetineerden, incidenten en de gang van zaken op de afdeling minder wordt. Hierbij moet worden bedacht dat beslissingen ten aanzien van gedetineerden, waaronder disciplinaire straffen en maatregelen en ook (over)plaatsingen, deelname aan programma's en detentiefasering in belangrijke mate steunen op de rapportage door de p.i.w.-ers.

De druk op het personeel vermindert ook de mogelijkheden voor contact tussen p.i.w.-ers enerzijds en hulpverlening, medische dienst, activiteitenbegeleiding anderzijds. De deskundigheid bij de staf inzake de bejegening in het algemeen en informatie over individuele gedetineerden komt daardoor onvoldoende bij het uitvoerende personeel terecht en dit schaadt de kwaliteit van de bejegening.

De capaciteit van de arbeid is over de gehele linie verminderd. Er wordt nog maar aan 60% van de gedetineerden – halve dagen – arbeid aangeboden, tenzij de inrichting met alternatieve financiering of een volledig kostendekkende exploitatie een ruimere capaciteit weet te realiseren. Sinds enige tijd geldt de eis dat de exploitatie van gedetineerdenarbeid kostendekkend is. Dit leidt tot uitsluiting van minder productieve gedetineerden, die evengoed nog wel behoefte hebben aan contacten, structuur en regelmaat. Een minstens zo belangrijk effect is het wegvallen van de arbeid als middel voor scholing en resocialisatie.

Een programmaonderdeel waarop sterk wordt gekort is het onderwijs. De Raad uitte in het jaarverslag 2002 al kritiek op de kwaliteit hiervan: "Een landelijk samenhangend beleid ontbreekt en er worden centraal geen doelen en eisen gesteld. ... Als doel en inhoud van het onderwijs ... niet wordt gekoppeld aan de resocialisatie-doelstelling is het ... moeilijk hieraan inhoud te geven. Op veel plaatsen maakt het onderwijs als zodanig (hierbij wordt niet het functioneren van de onderwijskrachten bedoeld) 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", luidde het oordeel. Een aanzet tot verbetering heeft deze kritiek helaas niet opge-

leverd. Inmiddels heeft de Raad moeten constateren dat er – vooral in huizen van bewaring – steeds meer afdelingen of zelfs gehele inrichtingen zijn waar het onderwijsaanbod helemaal is geschrapt. Van de 31 bezochte inrichtingen liet het aanbod in 12 inrichtingen sterk te wensen over. Een verschillend aanbod houdt ook ongelijke behandeling in. In 2006 brengt de Raad een ongevraagd advies uit over het onderwijs in de penitentiaire inrichtingen¹¹.

Medische zorg

In de meeste inrichtingen geeft het functioneren van de medische dienst geen aanleiding tot kritische kanttekeningen. Als gevolg van de bezuinigingen op de personeelsformatie en – alweer – de beperkingen van het dagprogramma, moet de medische zorg echter in kortere tijd worden geboden en staan de beschikbaarheid en bereikbaarheid ervan onder druk.

Zorg voor bijzondere groepen

Jongvolwassenen (jovo's)

De selectie van jovo's – de officiële aanduiding luidt psychologisch onvolwassen gedetineerden – voor overplaatsing naar een jovo-afdeling is zodanig dat op deze afdeling een bijzonder problematische en moeilijk te bejegenen groep ontstaat. De Raad stelde in het toezicht vast dat de oorspronkelijke doelstelling van de jovo-afdelingen, namelijk het voorkomen van criminogene besmetting, niet wordt bereikt. De verhoogde mate van drugsgebruik, onderlinge conflicten en onderlinge intimidatie onder deze groep leveren een veiligheidsrisico op en staan het behalen van resultaten met de jovo-aanpak in de weg. Het is daarom de vraag of het samenplaatsen van deze groep niet meer naderen oplevert dan voordelen.

Gedetineerden met psychische problematiek
Behandelen in detentie vormde een toezichtsthema in 2004 en 2005. In zeven inrichtingen loopt er een project. De Raad onderzocht of de gedetineerde met een psychische stoornis in een dergelijk project de zorg krijgt die hem toekomt. De voorlopige conclusie in het jaarverslag 2004 luidde dat voorsnog van behandelen op zeer bescheiden schaal sprake is. De waarnemingen in 2005 hebben dit beeld bevestigd. In 2006 zal de Raad de toezichtbevindingen in een ongevraagd advies samenvatten.

Verslaafden

De Raad heeft met instemming geconstateerd dat een verslaafdenbegeleidingsafdeling (v.b.a.)

¹¹ Advies van 13 februari 2006



die in feite niet meer functioneerde een doorstart heeft gemaakt, maar vraagt zich tegelijkertijd af welke toekomst deze vorm van bijzondere zorg heeft in *De Nieuwe Inrichting*. In een breder verband heeft de Raad zorg over de wijze waarop in het algemeen de zorg voor gedetineerden met verslavings- en psychische problematiek in *De Nieuwe Inrichting* vorm krijgt: hierover is nog weinig tot niets bekend.

De strafrechtelijk opvang verslaafden (sov) is opgegaan in stelselmatige-daderaanpak (isd, zie hieronder). De Raad maakt zich zorgen over de kwaliteit van het behandelaanbod voor deze doelgroep in de nieuwe situatie en over het ontbreken van voldoende nazorg.

Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (isd)

Het is nog te vroeg om over de uitvoering van de maatregel als geheel een oordeel te vellen. Niet alleen wordt de maatregel nog weinig opgelegd, ook het specifieke programma-aanbod moet nog verder worden ontwikkeld. De sobere detentiestandigheden van de gedetineerden aan wie geen programma wordt aangeboden vormen een punt van aandacht. In de praktijk blijkt dat veel tot isd veroordeelden – in elk geval aanvankelijk – ongemotiveerd zijn, maar dat inspanningen om hen te motiveren tot deelnemen aan het programma wel de moeite waard zijn.

Detentiefasering en maatschappelijke reïntegratie

De aanstelling van medewerkers maatschappelijke dienstverlening (m.m.d.-ers) is na een trage start nu in volle gang en op veel plaatsen afgerond. Er staat deze medewerkers een vuurdoop te wachten in het

aanpakken van de hardnekkige materiële problematiek die gedetineerden ondervinden bij de terugkeer in de samenleving. Meer hierover kunt u lezen in het hoofdstuk reclassering: de Raad heeft in 2005 een enquête gehouden onder een aantal betrokken inrichtingen en gemeenten en heeft op grond daarvan een ongevraagd advies uitgebracht.

De Raad juicht de introductie van de m.m.d.-er toe, maar vindt niet dat de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij nu exclusief het domein van deze nieuwe functionarissen moet zijn. Het is belangrijk dat het executief personeel in haar dagelijks contact met de gedetineerden een signalerende en stimulerende rol blijft spelen. De p.i.w.-ers missen echter meestal (zoals al eerder is aangegeven) tijd, vaak richtlijnen en soms motivatie om het mentoraat vorm te geven. De toeleiding naar het bureau selectie- en detentiebegeleiding (b.s.d.) is daardoor nog steeds niet optimaal. Dit maakt ook duidelijk dat de inbedding van de m.m.d.-ers in de organisatie bijzondere aandacht vraagt. Daarnaast signaleert de Raad dat de speciale aandacht van de medewerkers maatschappelijke dienstverlening voor veelplegers ten koste gaat van andere gedetineerden.

In het veld wordt de verwachting uitgesproken dat consequente toepassing van RISc¹² en uitvoering van *Terugdringen Recidive* ook de minder gemotiveerde gedetineerde binnen bereik zal brengen. Over het geheel genomen leidt de selectie van gedetineerden voor deelname aan reïntegratieactiviteiten op dit moment nog steeds tot voorrang voor hen die daarvoor al uit zichzelf gemotiveerd zijn of deze programma's niet echt nodig hebben.

¹² Recidive-inschattingsschalen: diagnoseinstrument, gebruikt door de reclassering, met name in het kader van voorlichtingsrapportage en bij gedetineerden.

Rechtspositie

Uitzonderingen daargelaten is de rechtsbescherming van gedetineerden – het op orde en beschikbaar zijn van huisregels en het functioneren van de commissies van toezicht en de maandcommissaris – behoorlijk gewaarborgd, al heeft de Raad hier en daar verbeteringen aanbevolen. In enkele inrichtingen bleken de huisregels verouderd of onduidelijk te zijn. Ook moest worden geconstateerd hoe het ontbreken van richtlijnen of adequate aansturing tot verschillen in de bejegening – uitmondend in willekeur – leidt, waar p.i.w.-ers teveel zelf invulling aan hun werk kunnen of moeten geven.

De bekendheid van de gedetineerden met het instituut maandcommissaris is sterk afhankelijk van de mate waarin deze zijn bezoek structureel tevoren aankondigt en naast individuele gesprekken ook de gelegenheid heeft of neemt om zich op de afdelingen te laten zien. Dit is lang niet overal het geval. Verschillende commissies van toezicht ondervinden problemen bij het kunnen bereiken van de gedetineerden, nu de inrichtingen buiten kantooruren geen bezoekers meer toelaten. Dit terwijl artikel 15 lid 1 van de Penitentiaire maatregel de leden van commissies van toezicht “te allen tijde” toegang tot gedetineerden geeft.

Een slechte praktijk die de Raad met enige regelmaat tegenkomt is dat beklagformulieren niet vrij verkrijgbaar zijn of niet in een postbus voor de beklagcommissie kunnen worden gedeponneerd. Dit belemmert de vrije toegang tot beklag. Ook komt het voor dat gedetineerden na het indienen van een klacht een negatief verschil in de bejegening ervaren.

Het contact tussen de gedetineerdencommissie (gedeco) en de directie verloopt doorgaans naar behoren. De terugkoppeling over beslissingen van de directie is nogal eens voor verbetering vatbaar. De animo voor het lidmaatschap van een gedeco is niet overal even groot. Waar een gedeco ontbreekt – vaak wegens korte verblijfsduur van de gedetineerden – beveelt de Raad aan een andere vorm van overleg te creëren.

HOOFDSTUK 2

Jeugd

Advisering over de jeugdbescherming

De adviserende taak van de Raad strekt zich op het terrein van de jeugd naast de toepassing van straffen en maatregelen uit tot de civiele kant van de jeugdbescherming.

Ouderbijdrage¹³

Het conceptwetsvoorstel regelt de mogelijkheid tot het heffen van een ouderbijdrage in de kosten van de tenuitvoerlegging van jeugdsancties en van de uitvoering van de ondertoezichtstelling. De verzorgings- en opvoedingsplicht van ouders vormen de grondslag voor de regeling. Op het moment waarop dit jaarverslag wordt geschreven is het wetsvoorstel –dat voornamelijk negatieve adviezen heeft opgeleverd –nog niet bij de Tweede Kamer ingediend.

De Raad kan zich vinden in het voorstel om aan ouders een bijdrage op te leggen in de kosten van verzorging als een minderjarige op grond van een rechterlijke beslissing niet thuis woont, de ouders/verzorgers in een dergelijk geval ook minder lasten hoeven op te brengen. De opvoedingsplicht vindt de Raad daarentegen geen goede basis voor het opleggen van een ouderbijdrage. Het grootste probleem hierbij is dat, alvorens een ouderbijdrage opgelegd kan worden, vastgesteld moet kunnen worden dat ouders haast met opzet hebben gefaald in hun opvoeding en dat dit de reden vormde voor het rechterlijk ingrijpen. Er kunnen diverse factoren aan problemen binnen een gezin ten grondslag liggen: factoren die te maken hebben met de minderjarige zelf (kwesaties van karakter en aanleg), psychische factoren bij ouders waardoor hen niet echt iets te verwijten valt of bijvoorbeeld het feit dat ouders niet in staat zijn om hun kind(eren) te corrigeren. De Raad meent dan ook dat het heffen van een algemene ouderbijdrage op basis van verzuim van opvoedingsplicht in

het algemeen niet doeltreffend is en daarnaast in de praktijk onuitvoerbaar zal blijken te zijn. Wél kan de Raad zich voorstellen dat ten aanzien van de groep ouders die verwijtbaar alle vormen van hulp afwijst, gerichte maatregelen worden ontworpen.

De Raad is er om de hiervoor genoemde redenen geen voorstander om ook ouders van de minderjarige die onder toezicht wordt gesteld zonder uithuisplaatsing een ouderbijdrage op te leggen. Daarbij vraagt de Raad zich af of de overheid momenteel haar eigen verplichtingen die voortvloeien uit het opleggen van een ondertoezichtstelling wel waar kan maken, onder meer gelet op de problematiek van het tekort aan gezinsvoogden.

Het verbaast de Raad dat ten aanzien van Halt- of taakstraffen wordt voorgesteld om (in gevallen waarin minderjarige in herhaling vervalt) de ouders een bijdrage op te leggen en niet de minderjarige zelf, gelet op ontwikkelingen in zowel het civiele (aansprakelijkheids)recht als in het jeugdstrafrecht, waarbij de minderjarige de laatste jaren zelf meer verantwoordelijk wordt gesteld voor de gevolgen van zijn gedrag.

Bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding¹⁴

Het wetsvoorstel werkt voorstellen uit die het maken van afspraken door de ex-partners/ouders bevorderen. In een voorgaand advies over scheidings- en omgangsproblematiek¹⁵ onderschreef de Raad dergelijke voorstellen vanuit het oogpunt dat deze recht doen aan de positie van kinderen.

De Raad oordeelt positief over het opnemen van een ouderschapsplan in het echtscheidingsconvenant en verwacht dat daar ook een breed maatschappelijk draagvlak voor zal zijn. De Raad onderschrijft het opnemen van een recht op omgang van het kind na de echtscheiding omdat

¹³ Advies van 17 februari 2005

¹⁴ Advies van 4 maart 2005

¹⁵ Advies van 27 februari 2004

omgangsregelingen in de praktijk regelmatig worden gefrustreerd door de ouder bij wie het kind zijn hoofdverblijf heeft. Ingeval een ouder geen omgang wenst, dient in het belang van het kind zoveel mogelijk gestimuleerd te worden dat er toch een omgangsregeling wordt gerealiseerd. Het in de wet opnemen van een omgangsplicht voor de ouders vindt de Raad echter te ver gaan. Het is de vraag of het belang van het kind is gediend met een afgedwongen omgang met een ouder die te kennen heeft gegeven die omgang niet te willen.

Het nieuwe artikel 377a lid 1 BW (nieuw) geeft het kind recht op omgang met zijn ouders of met "degenen die in een nauwe persoonlijke betrekking tot hem staat". De Raad heeft er bezwaar tegen dat een grote kring van personen zich wegens het (aan te tonen) bestaan van een dergelijke nauwe band op dit recht zouden kunnen beroepen.

De rechtspositie van de minderjarige komt vooral in het geding als deze zich niet kan vinden in de afspraken tussen de ouders over de uitoefening van het gezag en de omgang.

De echtscheidingsbemiddeling is de laatste jaren sterk geprofessionaliseerd. De Raad kan zich een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure voorstellen die voldoende waarborgen biedt voor de betrokken minderjarige kinderen. Een dergelijke procedure zou dan in ieder geval aan een aantal voorwaarden moeten voldoen:

- een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken mag alleen onder begeleiding van een erkende advocaat/scheidingsbemiddelaar tot stand komen;
- rol en positie van de scheidingsbemiddelaar, met name ten aanzien van minderjarige kinderen, dienen (tevorens) duidelijk te zijn;



Scheiden zonder rechter¹⁶

Dit advies is uitgebracht in verband met de behandeling in de Tweede Kamer van het initiatiefwetsvoorstel-Luchtenveld, dat beoogt scheiden zonder rechter mogelijk te maken.

De Raad vindt in het wetsvoorstel te weinig waarborgen voor de belangen van kinderen. De Raad (destijds het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming) verwoordde dit al eerder¹⁷ en wel naar aanleiding van het rapport "Anders scheiden" van de Commissie-De Ruiters. De kritiek op dit rapport van bijna tien jaar geleden geldt onverkort voor de inhoud van het wetsvoorstel-Luchtenveld.

- gegarandeerd moet zijn dat de minderjarige kinderen voldoende op de hoogte zijn van hun rechten en van de wijze waarop zij deze kunnen uitoefenen;
- er dient voorzien te zijn in speciale (gedrags)regels voor scheidingsbemiddelaars ten aanzien van minderjarige kinderen en in de mogelijkheid om bij problemen van minderjarige kinderen een gedragsdeskundige in te schakelen.

De Raad vraagt in het bijzonder aandacht voor de positie van wilsonbekwame meerderjarige kinderen, omdat zij in een kwetsbare positie kunnen verkeren, vergelijkbaar met die van minderjarige kinderen.

¹⁶ Advies van 2 mei 2005

¹⁷ Advies van 1 december 1996

De Minister van Justitie gaf in zijn reactie op beide bovengenoemde adviezen te kennen dat hij de visie van de Raad uit het advies van 2 mei 2005 onderschrijft. Het advies van 4 maart 2005 gaf de Minister aanleiding om de memorie van toelichting op een groot aantal punten te verduidelijken en aan te scherpen. Beide adviezen zijn betrokken bij de behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer.

Gesloten crisisopvang¹⁸

De Raad acht het scheiden van jongeren die op civiel- dan wel strafrechtelijke titel in de justitiële jeugd- inrichtingen verblijven noodzakelijk. De Raad vindt echter niet dat jongeren met een civielrechtelijke opnametitel uitsluitend in VWS-instellingen moeten worden geplaatst, zoals de minister van Justitie met een wetswijziging¹⁹ beoogt, maar geeft de voorkeur aan een interne differentiatie in de jeugdinrichtingen. Op deze manier blijft de waardevolle combinatie van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht in de justitiële jeugdinrichtingen behouden. Een volledige scheiding zou kunnen meebrengen dat de verantwoordelijkheid voor de opvang van bedreigde kinderen bij de minister van Justitie verdwijnt en justitiële jeugdinrichtingen weer louter strafinrichtingen worden.

De Raad plaatst de voorgestelde maatregel overigens in het perspectief van de totale jeugdzorgproblematiek in ons land. De Raad maakt zich grote zorgen over de ontwikkelingen in de jeugdzorg, in het bijzonder over de crisiswetgeving terzake. Het onderhavige wetsvoorstel is toegespitst op slechts een gedeelte van de problematiek en lost deze in zijn volle omvang onvoldoende op.

De Raad ziet risico's bij voorgestelde maatregel en tracht een andere (oplossings)richting aan te geven. Enkele punten uit het advies zijn:

- er is behoefte aan een fijnmazig netwerk van voorzieningen, dat zich uitstrekt van voorzieningen met een gesloten karakter tot meer open (regionale) voorzieningen, al dan niet binnen Justitieverband;
- het is beter voorlopig te wachten met de plannen voor een éénvormig geprivatiseerd systeem;
- geef een onafhankelijke commissie op hoog niveau opdracht voor een diepgaande oriëntatie op de doelstellingen van de jeugdzorg op de langere termijn;

- de noodzaak van een ministerie voor jeugd- en familie zaken wordt in toenemende mate gevoeld.

Sterke/zwakke adoptie

De minister van Justitie knoopte in 2005 aan bij het advies van de Raad uit 2004²⁰ over dit onderwerp door een bijeenkomst te beleggen waarin met de ketenpartners (o.a. De Raad voor de Kinderbescherming) en belangenverenigingen is besproken of bij (interlandelijke) adoptie behoud van de relatie met oorspronkelijke ouders en/of familie van de geadopteerde steeds wenselijk is en zo ja, op welke wijze hieraan vorm kan worden gegeven (open adoptie, internationale pleegzorg, zwakkere vorm van adoptie). De Raad had in zijn advies de vanzelfsprekendheid ter discussie gesteld van de keuze voor het in ons land gangbare model van "sterke" adoptie, die inhoudt dat de juridische banden met de natuurlijke ouders geheel worden verbroken. De bijeenkomst zal nog een vervolg krijgen.

Advisering over de strafrechtstoepassing

Gedragbeïnvloedende maatregel

In 2005 is het wetsvoorstel gedragbeïnvloeding jeugdigen aangenomen, waarover de Raad het jaar daarvoor adviseerde²¹. De Raad was positief over het vooropstellen van een integrale aanpak van jeugdstrafrecht en kinderschermingsrecht in het wetsvoorstel, maar wees erop dat – overigens goede – ontwikkelingen in gemeenten getroffen dreigden te worden door bezuinigingen. Hetzelfde gold voor de tenuitvoerlegging van jeugdstraffen, nu ook voor de jeugdinrichtingen bezuinigingsacties waren aangekondigd. De Raad maakte in dit advies gebruik van de gelegenheid om te reageren op de zijns inziens zeer zorgelijke ontwikkelingen gedurende de laatste jaren in de jeugdzorg in het algemeen. Mede naar aanleiding van dit advies is besloten met betrekking tot de gedragsmaatregel een evaluatiebepaling op te nemen.

Tbs minderjarigen, tenuitvoerlegging in een jeugdinrichting

De rechter ziet zich bij jongeren die op 16- of 17-jarige leeftijd een ernstig delict plegen soms gedwongen om het volwassenenstrafrecht toe te passen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een ernstig gestoorde verdachte bij wie het risico van herhaling, ook als er behandeling plaatsvindt, nog zeer lang

¹⁸ Advies van 29 september 2005

¹⁹ Voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot gesloten opvang van jeugdigen binnen de jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge die wet (Wet gesloten opvang jeugdzorg)

²⁰ Advies van 12 december 2004

²¹ Advies van 22 november 2004



zou kunnen blijven bestaan. Omdat de voor de hand liggende jeugdmaatregel, de pij, niet langer dan zes jaar duurt, biedt op dit moment in zo'n geval alleen de tbs uitkomst. Maar het kan een probleem vormen om deze jongeren in een (voor volwassenen bestemde) tbs-kliniek te plaatsen.

In dit advies draagt de Raad een korte-termijnoplossing aan voor het tenuitvoerleggen van een met toepassing van het volwassenenstrafrecht aan een 16- of 17-jarige opgelegde tbs. Op mogelijke oplossingen voor de langere termijn komt de Raad later terug.

Als oplossing voor de korte termijn beveelt de Raad aan – in het belang van de jongere – de mogelijkheid te scheppen om de tbs ten uitvoer te leggen in een daarvoor toegeruste justitiële jeugdinrichting. Gedragskundigen zijn namelijk overwegend beducht voor de kans dat de jongere in het volwassenencircuit (verder) zal verharderen. Daarnaast beschikt een aantal justitiële jeugdinrichtingen over de voor de behandeling van jongeren noodzakelijke specifieke deskundigheid en voorzieningen. Om deze mogelijkheid te kunnen benutten zou de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen moeten worden aangepast en de Raad beveelt aan dat zo spoedig mogelijk te doen. De Raad adviseert ook in individuele gevallen altijd een plaatsingsadvies van een gedragskundige te vragen. Tot slot spreekt de Raad zijn zorg uit over de constatering van de Inspectie voor de Gezondheidszorg dat de psychiatrische begeleiding in justitiële jeugdinrichtingen onvoldoende is. Ook op dit punt dient zo spoedig mogelijk actie te worden ondernomen, vindt de Raad.

De Nieuwe Inrichting: consequenties voor de justitiële jeugdinrichtingen²²

In het hoofdstuk gevangeniswezen is het Raadsadvies over het project De Nieuwe Inrichting

weergegeven. Over de implicaties die het voor de jeugdinrichtingen zou hebben als het DNI-concept ook in deze sector wordt doorgevoerd, is nog weinig duidelijk. De Raad voorziet echter vooral negatieve consequenties. Dit vormde de reden voor het uitbrengen van een ongevraagd advies, waarin de Raad concludeert dat de jeugdinrichtingen beter buiten deze operatie kunnen blijven. De Raad vindt in de contouren van DNI onvoldoende aanknopingspunten om de voor de justitiële jeugdsector noodzakelijke beginselen hierin een plaats te geven en komt tot de slotsom dat DNI zich niet leent voor toepassing in de sector justitiële jeugdinrichtingen.

Dit advies is in 2006 uitgebracht, maar wegens de aansluiting op het advies DNI voor het gevangeniswezen wordt het niettemin in dit jaarverslag opgenomen.

De Raad vindt de plannen in het kader van het project De Nieuwe Inrichting (DNI) in hun consequenties voor de justitiële jeugdinrichtingen – voorzover deze zijn te voorzien – onaanvaardbaar en adviseert daarom de justitiële jeugdsector niet bij dit project te betrekken. In plaats daarvan dient daadwerkelijke aansluiting van de justitiële jeugdsector bij de niet-justitiële jeugdzorg tot stand te komen.

In zijn advies van 30 september 2005 is de Raad ingegaan op de mogelijke consequenties van DNI in het gevangeniswezen. In het gevangeniswezen wordt het DNI-concept inmiddels uitgewerkt op een manier waaraan een aantal positieve aspecten is te onderkennen. Een specifieke doelstelling voor de justitiële jeugdinrichtingen ontbreekt (vooralsnog?) echter geheel, zodat voor deze sector alleen het aspect van de functionaliteit, van het realiseren van bezuinigingen 'resteert'. Daarmee wordt voorbijgegaan aan essentiële rechts- en kwaliteitsbeginselen die specifiek voor

²² Advies van 31 januari 2006

jongeren gelden. De Raad werkt in dit advies drie belangrijke, met elkaar samenhangende voorwaarden uit voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen van jongeren:

1. Integrale jeugdzorg

Functionele executie, het begrip dat de grondslag vormt van DNI, behelst een ééndimensionale blik op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, die zich slecht verdraagt met het breed gedragen en uitgewerkte beleid voor integrale jeugdzorg. Het kabinet heeft dit beleid, dat ervan uitgaat dat de justitiële jeugdbescherming en de niet-justitiële jeugdzorg onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, de laatste jaren in wetgeving en in visienota's vastgelegd. De Wet op de jeugdzorg, de nota Jeugdsancties Nieuwe Stijl, het Actieprogramma 'Jeugd Terecht' en vooral de rijksbrede Operatie Jong geven de integratiegedachte op krachtige wijze inhoud.

2. Kinderrechten

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen vormt de basis voor de rechtsbescherming van de jongere in justitiële jeugdinrichting. Uitgaande van internationale verdragen en regelingen, zoals het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), is een vierledige doelstelling geformuleerd voor het verblijf in de justitiële jeugdinrichting: beveiliging, opvoeding, resocialisatie en, indien relevant, behandeling. De opvoeding staat in de jeugdinrichting centraal. Dit levert specifiek voor jeugdigen geldende rechten op, die DNI op losse schroeven zet, zeker als het voornemen wordt uitgevoerd om de drie beginselenwetten (Pbw, Bvt en Bjj) in elkaar te schuiven tot één beginselenwet voor alle vormen van vrijheidsbeneming.

3. Het behoud van kwaliteit

De Raad is van mening dat op de justitiële jeugdinrichtingen niet moet worden bezuinigd maar dat er juist moet worden geïnvesteerd, en wel vooral in de kwaliteit van de bejegening en behandeling van jongeren. Investeren in jeugd is investeren in de toekomst. Realisering van DNI, met de ingrijpende bezuiniging en versobering die daaraan inherent zijn, dreigt ernstige nadelige consequenties te hebben. Het verder stijgen van het nu al onaantvaardbaar hoge recidivepercentage (70%) ligt, in weerwil van de fraaie doelstellingen in de beleidsnota's van de laatste jaren, in het verschiep.

Conclusies uit het toezicht

Plaatsingen van zeer jonge kinderen

De Raad vindt het plaatsen van zeer jonge kinderen ('12-minners') in justitiële jeugdinrichtingen ongewenst en heeft aanbevolen om in nauw overleg met de bewindslieden van VWS te zorgen dat deze kinderen in niet-gesloten jeugdzorgvoorzieningen dan wel in GGz-instellingen worden geplaatst. Ondanks het feit dat hiervoor nu een aparte voorziening is gecreëerd²³, verblijft daarnaast toch nog een tiental 12-minners in verschillende j.j.i.'s.

Rechtspositie

De rechtsbescherming van de jongeren in justitiële jeugdinrichtingen ontwikkelt zich in positieve richting, maar vooral bij het beklagrecht constateert de Raad nog wel enkele knelpunten. Soms blijkt de drempel voor het indienen van een klacht hoog. Dat is bijvoorbeeld het geval als een klacht alleen via groepsleiders kan worden ingediend omdat er geen klachtenbus op de afdeling hangt. Jongeren vrezen soms dat hun klachtenformulieren niet bij de beklagcommissie terechtkomen. Daarnaast komt het nogal eens voor dat de jongeren onvoldoende op de hoogte zijn van het bestaan of de functie van de commissie van toezicht en de maandcommissaris. De komst van de maandcommissaris is niet altijd voldoende bekend, waardoor het spreekuur onvoldoende toegankelijk is.

Beklagcommissies signaleren daarnaast dat het klachtrecht voor de meeste jongeren te ingewikkeld is, te bureaucratisch verloopt en teveel tijd in beslag neemt. De jongeren begrijpen de rechtsgang niet goed met als gevolg veel niet-ontvankelijkheidsverklaringen. Ook is begrenzing tussen de bemiddelingprocedure en het formele beklagrecht voor de jongeren niet altijd duidelijk.

De Raad heeft voorbeelden gezien van goede presentatie en vormgeving van huisregels, wat gelet op de doelgroep van bijzonder belang is.

In de meeste inrichtingen is er een goed functionerende jongerenraad.

De meeste, zo niet alle inrichtingen maken gebruik van de 'pedagogische kamerplaatsing' of *time-out*²⁴. Ook al is een dergelijke kamerplaatsing niet als straf bedoeld zou de procedure, omdat het op uitsluiting uit de groep neerkomt, toch aan de eisen moeten voldoen die de Bjj stelt aan het opleggen van een disciplinaire sanctie: horen van de jongere, opmaken van rapport en registratie. De Raad vindt de discrepantie tussen wet en praktijk ongewenst.

23 In 2003 zijn landelijk 12 kinderen jonger dan 12 jaar met ernstige gedragsproblemen d.m.v. een ondertoezichtstelling (ots) met machtiging gesloten plaatsing in een jeugdinrichting geplaatst. Stichting Horizon te Rotterdam biedt vanaf 1 mei 2005 tien behandelplaatsen voor besloten behandeling voor kinderen van 6 tot 13 jaar.

24 Zie ook het advies over de justitiële jeugdinrichtingen d.d. 1 juli 2003.

De inrichtingen ervaren het als een lacune in de Bjj dat deze geen vorm van time-out kent. De Raad kan niet anders dan de inrichtingen aanbevelen de Bjj te volgen, maar betreurt het dat deze materie, ook na de evaluatie van de Bjj, nog steeds niet bevredigend is geregeld. Los van het feit dat de inrichtingen nu niet aan formaliteiten voldoen, ontbreekt inzicht in de frequentie en de legitimiteit van de maatregel. De Raad vindt wel dat over het algemeen op een pedagogisch verantwoorde manier met de *time-out* wordt omgegaan.

Bejegening, behandeling

Zoals ook in eerdere jaarverslagen kon worden vermeld, leidt de inzet en het stimulerende optreden van de groepsleiding in het algemeen tot een behoorlijke bejegening. De jongeren tonen zich doorgaans tevreden over de manier waarop er met hen wordt omgegaan.

Wel is er vaak sprake van een ontoereikende personele bezetting. Dit brengt – soms al jaren – een hoge werkdruk mee. Het ziekteverzuim is vaak hoog met als gevolg frequente wisselingen van groepsleiders op groepen, een gebrek aan continuïteit in de zorg en een verminderd gevoel van veiligheid voor jongeren en personeel. Het blijft voorkomen dat jongeren op hun kamer worden geplaatst wegens tekort aan personeel. De Raad vindt deze consequentie – evenals het om deze reden schrappen van verloven – onaanvaardbaar.

De samenhang tussen de (gedragsbeïnvloedende) doelstellingen van de inrichtingen en de toepassing daarvan op de leefgroepen is voor de jongeren niet altijd duidelijk: vaak hebben jongeren niet het idee dat zij behandeld worden. Voor hen staat behandelen gelijk met therapie en (lang) niet alle jongeren volgen therapie. Ook zijn personeel en gedragskundigen niet altijd eensgezind over wat onder behan-

deling wordt verstaan: wat de één bestempelt als opvoeding, noemt de ander therapie.

De termijn voor het opstellen van een behandelplan – zes weken na binnenkomst – wordt niet altijd gehaald. De betrokkenheid van de jongeren bij het (opstellen van het) behandelplan en de voortgang daarvan lijkt niet overal voldoende gegarandeerd.

De jeugdigen wordt als basis onderwijs aangeboden op vmbo-niveau. Inrichtingen streven er naar onderwijs te bieden op een hoger niveau en/of de jeugdigen hun eigen lesprogramma te laten voortzetten. In de praktijk bestaan er belemmeringen, zoals de verblijfsduur en (soms onvoldoende) medewerking van scholen van buiten.

Integratie tussen inrichting en school is van groot belang. Bij veel inrichtingen is de samenwerking voor verbetering vatbaar.

De inrichtingen moeten in de praktijk een oplossing vinden voor het feit dat de jeugdigen, volgens de regelgeving van OC&W, jaarlijks twaalf weken schoolvakantie hebben. Het is aan de inrichtingen die weken in te vullen met een (activiteiten)programma. Opvallend is dat dit in een aantal inrichtingen goed en zinvol gebeurt; in een aantal inrichtingen echter niet. Ook hierbij speelt een goede afstemming tussen school en inrichting een belangrijke rol. Te denken valt aan overleg inrichting en school over de spreiding van de vakantieweken. Punt van aandacht vormen de mogelijkheden van sanctieoplegging tijdens schooluren en de afstemming daarover tussen inrichting en school.

Het is een basisvoorwaarde dat jeugdigen zich in de geslotenheid van de inrichting veilig voelen. Een van de bezochte inrichtingen, met een gemengde populatie, beschikt niet over een beleidslijn gericht op het voorkomen van seksuele contacten. Vooral meisjes voelen zich in deze inrichting wel eens onveilig: uit



angst voor de dader(s) durven ze niet alles wat voorvalt aan de groepsleiding te melden. In een andere inrichting wordt de laatste jaren juist veel aandacht besteed aan bijvoorbeeld (de implementatie van) gedragscodes, mede naar aanleiding van incidenten in het verleden.

In één inrichting constateerde de Raad dat de materiële veiligheid te wensen overliet; het ministerie heeft hier direct actie op ondernomen.

Duidelijk is dat (soft)druggebruik in de meeste inrichtingen voorkomt, vooral in beperkt beveiligde inrichtingen, al doen inrichtingen er veel aan (vooral door middel van urinecontroles) om dit te voorkomen. Het uitgebreide drugsprogramma Brains4Use lijkt hierbij een nuttige manier van werken.

Maatschappelijke (re)integratie

De toepassing van het scholings- en trainingsprogramma (stp) komt in de meeste inrichtingen moeizaam van de grond: de te realiseren aantallen worden vrijwel nergens gehaald. Dit heeft te maken met de strikte erkenningsrichtlijnen, gebrek aan scholingsplaatsen en beperkte begeleidingscapaciteit bij de jeugdreclassering. Ook vormen het grote aantal plaatsingen buiten de woonregio, gebrek aan middelen en – in sommige inrichtingen – de korte verblijfsduur problemen. Het reïntegratieprogramma Work-Wise wordt als stp wel veel toegepast, maar de feitelijke deelname is in enkele inrichtingen onvoldoende. De Raad beveelt aan per inrichting een minimaal aantal stp's af te spreken.

De Raad constateert onvoldoende duidelijkheid over de vraag, wie verantwoordelijk is voor de nazorg van jongeren en op welk moment tijdens het verblijf hierin actief moet worden opgetreden. Er lijkt weinig verbinding te bestaan tussen de inrichtin-

gen en de wereld daarbuiten. Dikwijls ontbreekt een vaste intermediair, die tijdens het verblijf in de inrichting richting geeft aan de reïntegratie: noch gezinsvoogd, noch (jeugd)reclassering blijken deze rol structureel inhoud te geven. De Raad vindt dat de jeugdinrichtingen actiever moeten zijn in het regelen van opvang en nazorg.

In veel inrichtingen wordt een heldere positionering van de wijze waarop contacten met ouders en gezinsvoogd plaatsvinden, gemist. Dat contact is niet alleen belangrijk voor de jongeren zelf maar ook om deze personen van buiten de inrichting te laten meepraten over het verblijfs- en behandelplan. De wet schrijft die inspraak niet voor niets voor. De inrichtingen die wel een actief ouderbeleid nastreven kunnen deze ambitie vaak niet waarmaken wegens het grote aantal plaatsingen van buiten de regio, al dan niet in combinatie met een hoge werkdruk. Bezuinigingen bij de bureaus jeugdzorg (bijvoorbeeld het afschaffen van reiskostenvergoeding) belemmeren de gezinsvoogden in het onderhouden van contacten met hun pupillen in de jeugdinrichtingen.

Interlandelijke adoptie

Adviezen in individuele zaken

De Raad adviseert de minister van Justitie krachtens de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) in individuele zaken.

Voor het adopteren van een kind uit het buitenland is 'beginseltoestemming' van de minister van Justitie nodig. Tegen afwijzing daarvan kan bezwaar worden gemaakt. Als dat gebeurt, wint de minister advies van de Raad in. Dergelijke adviezen worden gegeven door een commissie, waarvan altijd een gedragskundige deel uitmaakt. De aspirant-adoptiefouders worden in beginsel uitgenodigd om, als zij dat willen



vergezeld van een raadsman, hun bezwaar mondeling toe te lichten. Ook een vertegenwoordiger van de minister wordt uitgenodigd om daarbij aanwezig te zijn. Soms raadpleegt de commissie daarnaast een externe deskundige.

In 2005 zijn vier adviezen uitgebracht. In deze zaken was het verzoek om beginseltoestemming of de verlenging van de geldigheidsduur daarvan afkomstig van een echtpaar.

In twee zaken heeft de adviescommissie geadviseerd alsnog beginseltoestemming voor de opnemings van een buitenlands kind dan wel een tweede buitenlands kind ter adoptie af te geven. In deze zaken heeft de commissie gebruik gemaakt van een onafhankelijke deskundige.

In een derde zaak is negatief geadviseerd op de grond dat de aspirant-adoptiefouders niet geschikt worden geacht voor de verzorging en opvoeding van een (eerste) buitenlands adoptiekind. In de vierde zaak is negatief geadviseerd ten aanzien van een verzoek tot verlenging van de geldigheidsduur van een verleende beginseltoestemming voor adoptie van een tweede buitenlands kind, omdat dit verzoek niet was ingediend binnen de wettelijke termijn van tenminste 12 weken vóór het verstrijken van die geldigheidsduur.

In drie in 2005 ontvangen zaken zal de adviescommissie begin 2006 advies uitbrengen. In die zaken heeft de minister het verzoek om beginseltoestemming voor adoptie van een tweede buitenlands kind afgewezen omdat het eerste in het gezin opgenomen adoptiekind op het moment van de aanvraag nog niet gedurende tenminste een jaar in het gezin is verzorgd en opgevoed.

Aspirant-adoptieouders die van de minister van Justitie beginseltoestemming hebben gekregen, wenden zich vervolgens tot bemiddelingsorganisaties in (een) land(en) van waaruit zij een kind willen adopteren. Het is gebleken dat deze organisaties de voorkeur geven aan verzoekers die direct beginseltoestemming hebben gekregen, boven degenen aan wie deze in eerste instantie was geweigerd. De negatieve rapportage van de Raad voor de Kinderbescherming die aanvankelijk tot afwijzing leidde, blijft – naast het positieve advies van de RSJ – namelijk een rol spelen bij de daadwerkelijke toewijzing. In deze gevallen leidt de bezwaarprocedure, ondanks de positieve uitkomst, niet tot doel dat de verzoekers ermee voor ogen hadden. De Raad is inmiddels in gesprek met de minister van Justitie over deze problematiek.

Advies over de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie

Evaluatie Wobka²⁵

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet vond een evaluatie plaats van de wet zelf, de 'lagere' regelgeving die erop is gebaseerd en van de uitvoeringspraktijk. Het in juli 2004 verschenen evaluatierapport²⁶ gaf de Raad aanleiding voor het uitbrengen van het volgende advies:

De Raad is in het algemeen voorstander van terughoudendheid bij de adoptie van buitenlandse kinderen en bracht dit uitgangspunt ook al naar voren in het advies over de juridische vorm (zwak of sterk) van de adoptie²⁷. De Raad onderschrijft de conclusie in het evaluatierapport dat de Wobka vanuit de rechtssystematiek gezien voldoet aan de eisen, maar wijst erop dat de praktijk niettemin talloze knelpunten laat zien. Er komen vragen aan de orde als: dient de adoptie daadwerkelijk het belang van het kind, is voldaan aan het beginsel van subsidiariteit en is er mogelijk sprake van (ongeoorloofd) financieel voordeel voor de weeshuizen in het land van herkomst of voor de bemiddelende instanties. De Raad staat positief tegenover de aanbevelingen in het evaluatierapport, die vooral zijn gericht op verbetering van de werkwijzen van de uitvoeringsinstanties. De Raad onderschrijft een van de belangrijkste voorstellen uit het rapport: het afschaffen van het onderzoek naar de geschiktheid van aanvragers van beginseltoestemming die 42 jaar of ouder zijn (de zogenaamde IBO-procedure). De Raad voegt daaraan toe het onwenselijk te vinden dat uitzonderingsmogelijkheden in stand blijven, omdat die steeds weer tot min of meer willekeurige beslissingen zullen leiden. De Raad steunt eveneens het voorstel de leeftijdsgrens van het adoptief kind te handhaven op zes jaar (bij binnenkomst in Nederland). De Raad acht dit absoluut de uiterste grens, maar spreekt in verband met een grotere kans op een succesvolle integratie de voorkeur uit voor een leeftijdsgrens van vier jaar (de eerste groepen van de basisschool of crèche).

²⁵ Advies van 20 januari 2005

²⁶ Adviesbureau Van Montfoort (in opdracht van het WODC), juli 2004

²⁷ Advies van 12 december 2004

HOOFDSTUK 3

Reclassering

Advisering

Werkstraffen

Vaker toepassen van de werkstraf blijft een belangrijke doelstelling van het justitiebeleid. Daarom is het belangrijk dat de werkstraf in de samenleving geaccepteerd blijft worden als strafrechtelijke sanctie, aldus de Raad. De uitvoering van werkstraffen was een van de toezichtthema's voor 2003 en 2004. In 2005 legde de Raad de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van dit thematisch onderzoek neer in een advies²⁸:

Kwaliteit van de werkstraf als sanctie

De werkstraf is bij uitstek een sanctie die voor de samenleving zichtbaar is in de zin dat maatschappelijke organisaties zich als plaats van tewerkstelling beschikbaar stellen en nut van het uitgevoerde werk ondervinden. Bij groepsprojecten is die zichtbaarheid soms minder. Daarom is het goed om de resultaten van werkstraffen in de politiek en de media uit te dragen.

Het is bekend dat lange werkstraffen vaker mislukken dan korte. De reclassering constateert al bij werkstraffen van 100 tot 150 uur een duidelijk grotere kans op mislukking. Daarom is 'stapelning' van meer werkstraffen achter elkaar ongewenst. Dit kan worden voorkomen als het OM een actueel overzicht heeft van lopende en eerder opgelegde werkstraffen.

Het belang van een snel op de strafoplegging volgende tenuitvoerlegging staat buiten discussie. Hiervan is echter in de praktijk geen sprake. Wachttijden van meer dan drie maanden tot meer dan een half jaar zijn geen uitzondering.

Het is van belang om de efficiency te vergroten en (nodeloos) oponthoud te vermijden.

Leverd de werkstraf een wezenlijke bijdrage aan het terugdringen van recidive? Daarover is onvoldoende bekend. Ook de reclassering blijkt hierover niet veel te kunnen zeggen, bleek in het onderzoek van de Raad. Nu de capaciteit van de

werkstraf verder moet groeien is het goed om de recidive na werkstraffen in de Recidivemonitor duidelijker in kaart te brengen.

Kenmerken van de doelgroep

Hoe strenger de selectie van kandidaten, hoe kleiner de kans op mislukking. Er wordt echter slechts bij uitzondering vooraf een voorlichtingsrapport uitgebracht. De toename van het aantal gestraften met psychische en verslavingsproblematiek, maken het uitvoeren van een risico-inschatting niettemin wenselijk. Veel verslaafden laten het bijvoorbeeld al voor de start van de werkstraf afweten.

Kwaliteit van de begeleiding

De Raad heeft geen bijzondere knelpunten geconstateerd bij de manier waarop de reclassering de uitvoering van de werkstraf controleert. Het grote aantal werkstraffen maakt het niet meer mogelijk dat er altijd een inhoudelijk verslag worden opgesteld. Ook een eindgesprek vindt meestal niet meer plaats. Toch moeten incidenten en de reactie van de reclassering daarop goed worden bijgehouden, om te voorkomen dat de gestrafte na een mislukte werkstraf ten onrechte een tweede kans krijgt, louter omdat de oorzaak van de mislukking niet helder is. De Raad ziet een risico in het besparen op de begeleiding. Nu al is er in de meeste gevallen sprake van een 'kale' werkstraf en dit zal nog sterker de standaard worden. Dat strookt niet met de groeiende problematiek onder de werkstrafcliënten.

Om de reclassering meer ruimte te geven voor de begeleiding van problematische cliënten, zou de uitvoering van 'kale' werkstraffen kunnen worden overgeheveld naar organisaties die hun hoofdtak hebben in de arbeidsbemiddeling.

²⁸ Advies van 10 augustus 2005

Maatschappelijke opvang ex-gedetineerden

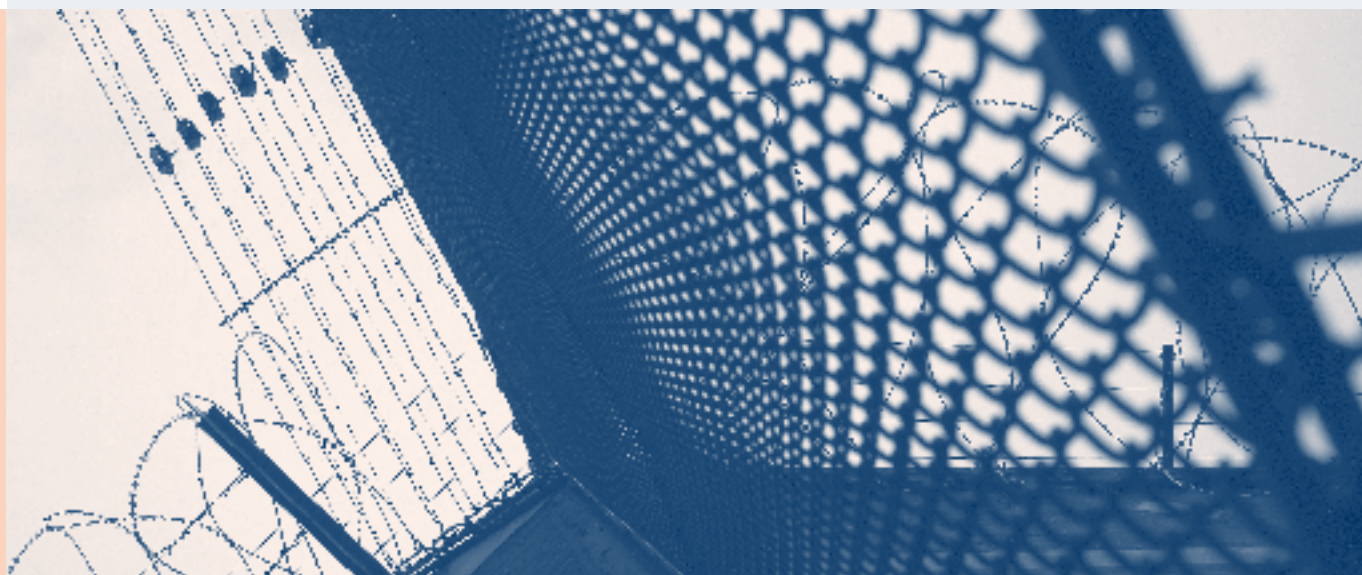
De Raad signaleert bij toezichtbezoeken al lange tijd en in toenemende mate dat de maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden onvoldoende of zelfs helemaal niet is geregeld. Dit betekent dat na ontslag in allerijl een groot aantal zaken voor elkaar moet komen. En dan blijkt dat haast maken en samenwerken voor de meeste instanties geen gewoonte is. De Raad heeft in vijf penitentiaire inrichtingen en in vijf (corresponderende) gemeenten onderzoek gedaan naar de praktische knelpunten. De belangrijkste conclusie luidde dat voor zo'n 20% van de gedetineerden bij ontslag niets is geregeld. Wat vooral problemen oplevert zijn de aanscherping van de uitkeringswetgeving en het ontbreken van afstemming tussen penitentiaire inrichting en gemeente, terwijl de rol van de reclassering als intermediair is weggefallen. Op basis van de verzamelde informatie bracht de Raad een advies²⁹ uit aan de minister van Justitie over de noodzakelijke opvang in de eerste dagen na ontslag. Als het de gedetineerde in de eerste dagen na ontslag al direct ontbreekt aan basale materiële voorzieningen, is het risico op recidive groot. Het is aan de penitentiaire inrichting om het ontslag goed te regelen en dat behelst dat men weet of de gedetineerde na ontslag onderdak, inkomen en eten heeft. De gedetineerde moet in de gelegenheid worden gesteld, na detentie zo snel mogelijk gebruik te maken van gemeentelijke en andere opvangvoorzieningen. De grote verschillen in de manier waarop gemeenten omgaan met de problematiek van ex-gedetineerden èn een aantal lastig te nemen bureaucratie 'horden' maken dat echter in zoveel gevallen onhaalbaar, dat er een vangnet voor noodopvang moet komen.

²⁹ Advies van 27 oktober 2005

De Raad beveelt het volgende aan:

1. inventariseer tijdig welke voorzieningen nodig zijn en realiseer een warme overdracht aan een gemeentelijke contactfunctionaris, waarin deze informatie wordt overgedragen;
2. regel, waar dat niet mogelijk blijkt, dat de gedetineerde op de dag van ontslag of de dag erna een afspraak heeft met de gemeentelijke contactfunctionaris;
3. bied eerst de basale voorzieningen en neem vervolgens de tijd voor het voldoen aan formaliteiten;
4. span hiertoe een vangnet doordat de gemeente te allen tijde een 'bed-bad-brood-opvang' beschikbaar heeft waar de ex-gedetineerde enkele dagen gebruik van kan maken;
5. belast de voor de opvang van daklozen aangewezen centrumgemeenten met de uitvoering hiervan. De DJI sluit met deze gemeenten de overeenkomst dat zij voortdurend een aantal opvangplaatsen beschikbaar hebben voor uit detentie terugkerende inwoners van de regio. Gebruik hiervoor in de eerste plaats de bestaande voorzieningen voor daklozenopvang;
6. verhaal het feitelijke gebruik van deze opvangregeling voor een deel op de DJI, zodat het gevangeniswezen (ook) een financiële prikkel heeft om het gebruik van de noodopvang te beperken door al zoveel mogelijk tijdens de detentie te regelen.

Omdat er veel plannen in uitvoering zijn voor het bereiken van structurele oplossingen, onder meer langs de weg van interdepartementaal overleg, zou deze regeling tijdelijk kunnen gelden.



In zijn reactie op dit advies zette de minister uiteen welke initiatieven inmiddels op dit terrein in gang zijn gezet. De Taakgroep Maatschappelijke Opvang, waarin zes departementen en de vier grote gemeenten deelnemen, brengt begin 2006 een plan van aanpak uit, waarin veel van de in het advies genoemde punten aan bod komen. Daarnaast is het projectbureau Aansluiting Nazorg van de DJI onder meer belast met het leggen van een brug tussen de penitentiaire inrichtingen en de gemeenten. Het is echter onmogelijk de kosten van opvang op de DJI te verhalen, zo zegt de minister, omdat de verantwoordelijkheid van de DJI eindigt bij de invrijheidstelling.

Conclusies uit het toezicht

Thema reclasseringstoezicht

In 2005 vonden zes bezoeken plaats aan de reclasseringsinstellingen, waarvan er drie waren gewijd aan het thema reclasseringstoezicht, twee – in aanvulling daarop – aan gesprekken met de opdrachtgevers van de reclassering en één bezoek omvatte met de ‘standaardonderwerpen’ voor het toezicht het volledige spectrum van rechtspositie en bejegening. De conclusies over het thema ‘reclasseringstoezicht’ zullen in een advies worden gebundeld, dat in het voorjaar van 2006 verschijnt.

Werken in een gedwongen kader; rechtspositie van de cliënt

Het toezicht op basis van een justitiële beslissing heeft de plaats ingenomen van de reclasseringshulp op vrijwillige basis. Dit plaatst cliënt en reclassering in een andere onderlinge verhouding, waarvan de implicaties pas op langere termijn helemaal duidelijk zullen worden. Anders dan vrijwillige begeleiding wordt toezicht van buitenaf opgelegd en beoordeeld en heeft het bijbehorende plan van aanpak tevoren vastgelegde doelstellingen en ijkmomenten. Cliënt noch reclassering kunnen er een andere inhoud aan geven, laat staan het contact geheel beëindigen, zonder dat opdrachtgever daarmee instemt. Hoewel het reclasseringstoezicht al bijna een eeuw oud is – geïntroduceerd met de voorwaardelijke veroordeling in 1915 – is de reclassering de laatste jaren, mede wegens het vervallen van de vrijwillige begeleiding, bezig met een herwaardering van de methodiek *werken in een gedwongen kader*. De Raad meent dat de combinatie van helderheid in het plan van aanpak en scherpte in de beoordeling van resultaten zowel voor cliënt als voor de reclassering winst kan brengen. Het vervallen van de vrijwillige begeleiding leidt ertoe dat in een aantal gevallen toezicht wordt geadviseerd, waar in de oude situatie vrijwillige begeleiding zou hebben volstaan. De ketenpartners met wie de Raad sprak, zien in een dergelijke ontwikkeling op

zichzelf weinig bezwaar.

De toezichtconstructie wordt schriftelijk vastgelegd. De voorwaarden waaraan de cliënt zich dient te houden en in het bijzonder eventuele nadere afspraken, evenals de begrenzing van toezicht en controle, worden echter doorgaans slechts op hoofdlijnen in plan van aanpak en vonnis uitgeschreven. Dat kan ertoe leiden dat de cliënt onvoldoende op de hoogte is van de concrete inhoud van het toezicht. Dit is vooral het geval als OM of rechter, al of niet op advies van de raadsman, ter zitting het initiatief tot het opleggen van toezicht nemen, dus zonder dat de reclassering daar toe heeft geadviseerd. Dan is er dus vooraf niets geregeld of vastgelegd en blijkt het naderhand vaak lastig om tot een programmatische invulling en sluitende afspraken te komen. De Raad heeft op dit punt voorbeelden gezien van goede praktijk maar evengoed gevallen waarin onduidelijkheid over afspraken en termijnen meermalen tot tussentijdse bijstelling moest leiden, hetgeen de kans op mislukking van het toezicht vergroot.

De cliënt blijkt niet altijd voldoende te worden geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van het zijnerzijds niet nakomen van afspraken.

De reclassering geeft de cliënt in de regel voldoende eigen inbreng bij totstandkoming en uitvoering van het toezicht.

Het inwinnen van informatie bij externen als artsen stuit nogal eens op (vermeende) problemen met de geheimhoudingsplicht. Dat dit vrij eenvoudig kan worden opgelost door de cliënt vooraf toestemming te vragen, is merkwaardig genoeg niet bij iedereen bekend.

De rechter neemt het reclasseringsadvies tot toezicht vrijwel altijd over, maar niet altijd de voorgestelde programmatische invulling ervan. Dat zou geen reden moeten vormen – zie hierboven – om de invulling van het plan dan maar achterwege te laten. De Raad ziet het juist als een goede praktijk dat het plan van aanpak voor het toezicht deel uitmaakt van de voorlichtingsrapportage, en de daaruit voortvloeiende afspraken in het vonnis worden opgenomen. Dit vooral met het oog op eventuele consequenties van mislukking. De rechter verbindt immers niet zo snel gevolgen aan het niet opvolgen van aanwijzingen die niet in vonnis staan. Overigens moet het ‘stok-achter-de-deur-effect’ van het toezicht niet te hoog worden geschat, ook al worden de afspraken in het vonnis opgenomen. Het louter overtreden van de bijzondere voorwaarden blijkt in de praktijk zelden tot tenuitvoerlegging te leiden. De handelwijze van de reclassering bij recidive of niet nakomen van afspraken door de cliënt bevat naar het oordeel van de Raad voldoende waarborgen voor zorgvuldigheid. De geïnterviewde cliënten karakteriseren het aspect van ‘vrijheidsbeperking’ van het

toezicht, dat tot uitdrukking komt in de gestelde voorwaarden en de controle als mild.

Naarmate het reclasseringswerk sterker wordt gekoppeld aan de strafrechtstoepassing en meer wordt ingekaderd in formele afspraken, zou het niet ondenkbaar zijn dat cliënten meer gebruik gaan maken van het formele klachtrecht. Er staat immers meer op het spel: denk bijvoorbeeld aan een negatieve aflooprapportage naar aanleiding van een ‘mislukte’ toezicht, die aanleiding vormt voor tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. In het aantal (8 in 2004) klachten dat de landelijke klachtencommissie³⁰ te behandelen krijgt, ziet de Raad een dergelijke ontwikkeling (nog) niet terug.

“Wij kennen die klachtenregeling wel, maar daar maken wij dus géén gebruik van.”
(aldus een reclasseringscliënt die geen buitenstaanders nodig heeft om probleempjes met zijn reclasseringswerker op te lossen, in gesprek met een Raadscommissie op toezichtbezoek)

Uitvoering

Onder de werkers is er voldoende draagvlak voor het werken in een gedwongen kader. Het (louter) werken in een gedwongen kader vergt echter nog aanpassingen in werkwijze en –houding. Passende bijscholing zal eraan moeten bijdragen dat de mogelijkheden ten volle worden benut en de aanpak – die per instelling en ook per werker nog vrij sterk uiteenloopt – eenduidiger en daarmee beter voorspelbaar en toetsbaar wordt. Het methodiekboek “Het delict als maatstaf, werken in een gedwongen kader”, dat wordt geïmplementeerd door middel van gerichte bijscholing, biedt hen hiervoor een methodische en gestructureerde ondersteuning. De implementatie is inmiddels overal van de grond gekomen.

De reclassering stelt een plan van aanpak voor het toezicht op met daarin een inventarisatie van de leefgebieden van de cliënt aan de hand van het cliëntvolgsysteem en de RISC-analyse inclusief een zelfrapportage waarin de cliënt zijn problemen en de gewenste aanpak aangeeft. Het plan bevat ook eventuele behandelingen of trainingen.

De afname van de RISC blijkt in de praktijk weinig aanknopingspunten voor interventies te bieden. Onduidelijk is nog in hoeverre dit ligt aan het instrument zelf of aan het ontbreken van voldoende gecertificeerde interventies.

De programmatische invulling van het toezicht is soms mager doordat de reclasseringswerkers

onvoldoende bekend zijn met het bestaande en beschikbare programma-aanbod, zowel binnen de eigen organisatie als bij de andere reclasseringsinstellingen. Er wordt (te) beperkt gebruik gemaakt van elkaars programma’s. De bekende ‘landelijke menukaart’ van leerstraffen geeft geen inzicht in de werkelijke beschikbaarheid van het aanbod. Reclassering en OM denken bij het opleggen van bijzondere voorwaarden te weinig aan de mogelijkheid van elektronisch toezicht.

Een knelpunt vormt het tijdsverloop tussen het opstellen van de voorlichtingsrapportage en het moment waarop het vonnis op schrift bij reclassering aankomt. In de tussenliggende periode ontbreekt namelijk een titel, en daarmee de financieringsgrond, voor begeleiding. De reclassering kan gedurende deze periode slechts bij uiterste noodzaak – in apert gevaarlijke situaties – in actie komen. Dit tijdelijk gedwongen nietsdoen doet afbreuk aan de motivatie bij de cliënt en aan de doelmatigheid van het toezicht.

Maatschappelijke reïntegratie/resocialisatie

Reclasseringsactiviteiten vinden plaats in opdracht van een justitiële autoriteit en waar het gaat om gedetineerden is dat de directeur van de penitentiaire inrichtingen. Het valt de directies nog niet zo eenvoudig om inhoud te geven aan de rol van opdrachtgever of ‘inkoper’. Vaak schakelt de directeur de reclassering niet of veel te weinig in, bijvoorbeeld op basis van historische gegevens, die niet meer aansluiten op de nieuwe taken van de reclassering. De noodzaak van een justitiële titel brengt mee dat reclasseringscontact na detentie alleen tot stand kan komen als de ex-gedeteneerde nog onder toezicht is gesteld. Bij langgestraften, zonder voorwaardelijk strafgedeelte, is dat per definitie niet het geval. Over de invulling van reïntegratie en nazorg wordt verwezen naar het eerder in dit verslag besproken advies Maatschappelijke opvang van ex-gedeteneerden.

³⁰ Klachtencommissie reclassering, jaarverslag 2004 (voor de goede orde: de RSJ speelt geen rol in deze klachtenprocedure)

HOOFDSTUK 4

Terbeschikkingstelling

Als één van de terreinen in de strafrechtstoepassing momenteel in de politieke en publieke aandacht staat, is het wel de terbeschikkingstelling. De reden hiervoor is niet bepaald positief te noemen. In 2005 waren opnieuw enkele tbs-gestelden, die zich tijdens verlof aan de begeleiding hadden onttrokken, betrokken bij ernstige delicten. De Tweede Kamer heeft de minister van Justitie hierover indringend bevestigd en heeft een motie aangenomen waarin wordt vastgesteld dat het tbs-stelsel in zijn huidige vorm onvoldoende in staat is de maatschappij te beschermen tegen mensen die na behandeling opnieuw ernstige misdrijven plegen. Er is een parlementair onderzoek³¹ gestart, dat moet resulteren in voorstellen voor een verbetering van het tbs-stelsel en een meer adequate regelgeving en beleid op dat terrein. Belangrijke punten zijn de samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de GGz en Justitie, de in-, door- en uitstroom, capaciteitsproblemen, het verlofbeleid, de verlengings- en beëindigingsmethodiek en de (vermeende) 'onbehandelbaarheid' van tbs-ers. Naar aanleiding van de adviezen van de commissie-Kosto en ook daarna heeft de Raad de afgelopen jaren over veel van deze aspecten advies uitgebracht³². De meest recente adviezen betreffen het verlofbeleidskader, dat hieronder wordt weergegeven, en de (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging van de tbs in het gevangeniswezen. De Raad is van oordeel dat de grondslag van het tbs-stelsel op zich nog steeds deugt, maar dat de uitvoering te vaak kampt met ernstige problemen. Dit vraagt om aanpassing op onderdelen van bestaande regelgeving en beleid.

Advisering

Vreemdelingen in de tbs³³

Er verblijven tientallen vreemdelingen in de tbs-inrichtingen – vreemdelingen die zonder verblijfstitel in Nederland verblijven of ongewenst zijn verklaard.

Proefverlof wordt hen niet toegestaan omdat de kans op onttrekking aan het toezicht groot wordt geacht. De rechter kan – met het oog op de veiligheid van de samenleving – meestal niet anders dan de tbs verlengen.

De Raad conformeert zich aan het staande beleid, dat het opleggen van tbs aan deze vreemdelingen waar mogelijk vermeden moet worden. Niet alleen omdat de maatregel mogelijk langer duurt dan uit het oogpunt van beveiliging van de samenleving of voor de behandeling noodzakelijk is. Maar vooral omdat bij voorbaat vaststaat dat er van een gerichte resocialisatie geen sprake kan zijn. De juridische status van de vreemdeling brengt daarvoor teveel beperkingen mee. De tbs beantwoordt zodoende niet aan zijn doel. Veelal stagneert de tenuitvoerlegging, waardoor de druk op de schaarse capaciteit nog verder toeneemt.

Om zoveel mogelijk te voorkomen dat vreemdelingen in de tbs terechtkomen, of als dat wel gebeurt de tenuitvoerlegging sneller af te ronden, doet de Raad zes aanbevelingen.

- **Geef voorlichting aan de rechterlijke macht**
Om tot uitdrukking te brengen dat de oplegging van tbs aan deze vreemdelingen niet zinvol is. Gevangenisstraf met de mogelijkheid van plaatsing in een tbs- of GGz-inrichting biedt een alternatief.
- **Vergroot de mogelijkheden van uitzetting en uitlevering**
Dit kan door overdracht van de strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel, uitlevering en uitzetting. Voorwaarde is dat in het land van herkomst een vorm van behandeling geboden wordt, gericht op vermindering van de stoornis en het daarmee samenhangende recidivegevaar.
- **Beëindig de tbs alleen als detentie of behandeling in het buitenland wordt voortgezet**
De wet zou zo moeten worden aangepast dat

³¹ Tweede Kamer 2005-2006, Parlementair onderzoek tbs, 30 250 nr. 1 d.d. 14 september 2005

³² Deze adviezen zijn op trefwoord te vinden in de database adviezen op rsj.nl.

³³ Advies van 18 januari 2005

de tbs wordt beëindigd zodra betrokkene is overgedragen aan de autoriteiten van zijn land. Bij uitzetting is er van zo'n overdracht geen sprake en kan de tbs beter in stand blijven, maar zonder dat de tbs-termijn verder loopt zolang betrokkene niet in Nederland verblijft. Mocht hij toch terugkeren en worden aangehouden dan gaat de termijn van de tbs weer lopen.

– **Wijs één tbs-inrichting (mede) voor vreemdelingen aan**

In deze inrichting kan de zorg en behandeling beter op deze categorie worden afgestemd. Ook wordt de omvang van de problematiek inzichtelijker. Kennis en ervaring die is opgedaan met de contacten met landen van herkomst kan worden gebundeld.

– **Bevorder de repatriëring van deze vreemdelingen met een toetsings- en coördinatieorgaan**

Een dergelijk orgaan zou slagingskansen van repatriëringen kunnen bepalen en advies uitbrengen aan de autoriteit die over de uitzetting beslist. Bestaande organisaties als het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken en het Bureau Medische Advisering van de IND zouden hierin zitting kunnen hebben.

– **Zet een registratie op van deze categorie tbs-gestelden**

We moeten weten om hoeveel vreemdelingen in de tbs het gaat. Systematische registratie van deze categorie op centraal niveau is hiervoor noodzakelijk. Dat gebeurt feitelijk in de betreffende tbs-inrichting, maar is beleidsmatig een taak van het ministerie van Justitie.

Verlofbeleidskader tbs, experiment forensisch-psychiatrisch toezicht

De minister van Justitie wil door middel van een beleidskader het aanvragen en verlenen van verlofmachtigingen in de verschillende fasen van de tenuitvoerlegging uniform regelen. Het aantal verlofvormen gaat terug naar vijf. De procedure wordt aangescherpt met gebruikmaking van de actuele inzichten in risicotaxatie en –management in de forensische psychiatrie. De Raad adviseerde³⁴ over het voorgestelde kader als volgt:

De Raad waardeert de nieuwe systematiek. Het toetsingskader kan bewerkstelligen dat de inrichtingen op dezelfde wijze risicotaxatie- en management uitvoeren en biedt de tbs-gestelde zekerheid op een gestandaardiseerde beoordeling van de voortgang van zijn behandeling en van transparante besluitvorming over zijn verlof. De Raad mist nog een proeve van validiteit en betrouwbaarheid van de systematiek en het instrumentarium.

De Raad adviseert een *partiële* machtiging mogelijk te maken, speciaal voor het onbegeleide verlof, en het kunnen stellen van *voorwaarden* bij een machtiging.

De wijze waarop de DJI de verlofaanvragen toetst, verdient verduidelijking. Het gaat dan om de inhoudelijke deskundigheid van de medewerkers van deze afdeling en om de status van de veiligheidsadviseur, een nieuwe functionaris. Tenslotte maakt het toetsingskader van het advies van de rechter bij een combinatievonnis (vrijheidsstraf en tbs) in feite een executiebeslissing in het kader van verlofverlening. Deze beleidswijziging is naar het inzicht van de Raad niet mogelijk zonder wijziging van het Wetboek van Strafrecht op dit punt.

34 Advies van 31 januari 2005



– **Laat na een incident de machtiging tot verlof tijdelijk vervallen**

De Raad adviseert om de machtiging tijdelijk op te heffen terwijl onderzoek plaatsvindt nadat zich een incident heeft voorgedaan, in plaats van de machtiging van rechtswege laten vervallen. Na dat onderzoek, dat binnen een week na het vermeende incident zou moeten plaatsvinden, herleeft de oude verlofsituatie of vervalt de machtiging definitief.

– **De Raad oordeelt positief over een experiment met forensisch-psychiatrisch toezicht**

Het forensisch-psychiatrisch toezicht is een vorm van proefverlof waarmee wordt beoogd de door- en uitstroom in de tbs te stimuleren. Met een gefaseerde aanpak moet de overgang van de intramurale naar de extramurale fase geleidelijker verlopen en de reclasseringsbegeleiding beter aansluiten die van de inrichting. De Raad is positief over het experiment en adviseert te zorgen voor een heldere en sluitende verdeling van verantwoordelijkheden van de tbs-inrichting en de reclassering. De Raad heeft als toezichthouder geconstateerd dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide instanties een kwetsbare constructie vormt. De Raad beveelt aan de reclassering vroeg bij de planvorming te betrekken, zodat geen afspraken worden opgenomen die zij later niet blijkt te kunnen uitvoeren.

– **Samenwerking bij proefverlofplan heeft meerwaarde**

De Raad adviseert positief over de veranderde manier van werken bij het opstellen van het proefverlofplan. Standaardisering van de samenwerking tussen inrichting en reclassering heeft meerwaarde. De Raad denkt ook positief over het beperken van de geldigheidsduur van de verlofmachtiging.

Elektronisch volgsysteem in de tbs

De Raad reageert in dit advies³⁵ op de concept-circulaire Verlof met Elektronisch Volgsysteem (EVS). Eerder dat jaar adviseerde de Raad al over het verlofbeleidskader in het Reglement verpleging terbeschikkinggestelden. De Raad constateerde toen dat er nog te weinig informatie beschikbaar was om over een te houden experiment met een elektronisch volgsysteem te adviseren. In oktober was de informatie over de opzet van het experiment en het onderzoek nog steeds onvoldoende om er een gefundeerde uitspraak over te kunnen doen. De Raad vond dat zorgelijk en onderstreepte nogmaals de noodzaak van een deugdelijk projectplan en een adequate onderzoeksopzet voor de volgende fase

van het experiment, die in het najaar 2005 zou zijn afgerond.

– **Waardering voor de experimentele toepassing van EVS**

De Raad staat in beginsel positief tegenover het plan om de toepassingsmogelijkheden van elektronische volgsystemen bij diverse verlofmodaliteiten te beproeven. De belangen van de beveiliging van de maatschappij en van de tbs-gestelde zelf kunnen hiermee zijn gediend. Ook de therapeutische mogelijkheden van een dergelijk systeem zijn de moeite waard om in het experiment en het onderzoek mee te nemen.

– **Deugdelijke opzet experiment vereist aselechte onderzoeksgroep**

In de huidige opzet worden deelnemers aan het experiment op bepaalde kenmerken geselecteerd. Ook het feit dat deelname op vrijwillige basis plaatsvindt werkt in feite als een selectiemechanisme. Voor een goede beoordeling van het instrument is dit niet gewenst.

– **Onderzoek naar ervaringen met elektronische volgsystemen in het buitenland**

De Raad adviseert om de uitkomsten van het onderzoek naar de ervaringen met elektronische volgsystemen in andere landen zo mogelijk al in de eerstvolgende fase van het experiment te benutten.

– **Bijdrage van EVS aan opsporing onduidelijk**

De Raad vindt dat vooraf duidelijk moet zijn voor welke doeleinden de met EVS verkregen gegevens kunnen worden gebruikt – in het bijzonder als dat in het kader van de opsporing is – en hoe (lang) ze worden bewaard. Het EVS zal in ieder geval worden gebruikt voor het opsporen van een tbs-gestelde die zich niet aan de voorwaarden houdt, maar zou ook kunnen worden gebruikt voor strafrechtelijk onderzoek.

– **Rechtsbescherming waarborgen**

Deelnemers aan het experiment dienen verzekerd te zijn van voldoende rechtsbescherming als er buiten hun toedoen ongeregelheden of technische mankementen in het systeem optreden.

De Raad onderstreept het uitgangspunt dat de beslissing tot het afgeven van de verlofmachtiging volledig los dient te staan van eventuele deelname aan het experiment. Nu het inzetten van EVS als (extra) bijzondere voorwaarde wordt opgelegd, is enige rechtsongelijkheid tussen deelnemers aan het experiment en tbs-gestelden die wel verloffaciliteiten genieten maar niet deelnemen aan het experiment onvermijdelijk.

³⁵ Advies van 7 oktober 2005

Inmiddels heet minister Donner in februari 2006 besloten het EVS niet verder te ontwikkelen, aangezien het systeem zeer bewerkelijk – en daarmee kostbaar – is en het beoogde beveiligingsniveau niet kan worden gehaald: op GPS gebaseerde systemen blijken gemakkelijk te saboteren.

Preklinische interventie, voorbehandeling

De Raad heeft locaties in het gevangeniswezen bezocht, waar capaciteitsuitbreiding voor de tbs-sector is gecreëerd en concludeert dat dit uitdrukkelijk als een noodoplossing voor de korte termijn moet worden beschouwd. De Raad adviseert³⁶ om snel een plan van aanpak voor de capaciteitsproblematiek in de tbs-sector voor de (middel)lange termijn op te stellen. De Raad ziet voor een structurele oplossing meer heil in verdere samenwerking met de geestelijke gezondheidszorg dan in samenwerking met het gevangeniswezen. Voorzover daarvan nu sprake is, vindt de Raad dat bundeling van capaciteit voor tbs-gestelden in één of twee geschikte penitentiaire locaties te verkiezen is boven versnippering

Conclusies uit het toezicht

Er is in 2005 een uitgebreid toezichtprogramma uitgevoerd. Naast de zes reguliere bezoeken zijn er twee extra bezoeken afgelegd voor een verkenning van de '(voor)behandeling' van tbs-passanten op (voormalige) locaties in het gevangeniswezen. Verder heeft er een incidenteel bezoek plaatsgevonden aan FPC Veldzicht naar aanleiding van het terughalen van alle tbs-ers met verlof.

Materiële en sociale omstandigheden

De bezochte inrichtingen beschikken meestal over accommodaties die toereikend tot uitstekend voldoen aan de eisen die verblijf en behandeling van de tbs-gestelden daaraan stellen. Eén van de inrichtingen vertoont tekenen van veroudering en voldoet op enkele punten niet aan de veiligheidseisen. Niet overall is een tijdsaanduiding in de afzonderingsruimten aanwezig.

In één inrichting staan de sociale omstandigheden onder druk doordat het afgelopen jaar veel jong en



over kleinschalige dependances op verschillende locaties. De Raad is voorstander van een duidelijk onderscheid tussen preklinische interventie en behandeling. Tussenvormen, zoals in de pilot preklinische behandeling beproefd, dienen vermeden te worden.

Een penitentiaire locatie zonder aanknopingspunten voor behandeling is niet geschikt voor de opvang van longstaypatiënten. De Raad ziet ook op dit punt meer heil in uitbreiding van geschikte opvangvoorzieningen voor deze doelgroep in de geestelijke gezondheidszorg.

relatief onervaren personeel is ingestroomd en meer ervaren en deskundige medewerkers zijn vertrokken. De continuïteit van de psychosociale zorg is daar bovendien kwetsbaar doordat er weinig psychiatisch verpleegkundigen zijn.

Rechtspositie

Evenals in voorgaande jaren acht de Raad de rechtspositie van de patiënten in het algemeen en de rechtsbescherming in het bijzonder overall voldoende gewaarborgd. Het oplopen van de doorlooptijden in beklagzaken doet hieraan soms afbreuk. In een van de inrichtingen ervaren de patiënten de

³⁶ Advies van 31 januari 2006

gang naar de patiëntenvertrouwenspersoon en naar de klachtencommissie als niet geheel onbelemmerd. De Raad vindt dat de patiënten te allen tijde de gelegenheid moeten hebben om zich met hun klachten en grieven tot deze instanties te wenden, zonder beducht te hoeven zijn voor eventuele repercussies hiervan in de behandeling.

De patiëntenraad krijgt doorgaans voldoende gelegenheid om patiëntenbelangen met de directie te bespreken, maar de bezetting van deze raad is niet overall optimaal. In één inrichting constateerde de Raad dat de patiëntenraad in een te laat stadium wordt geïnformeerd over belangrijke voorgenomen beslissingen. De eventuele inbreng en invloed van de patiëntenraad zijn dan per definitie gering, wat ontmoedigend werkt.

Commissie van toezicht, beklagcommissie en maandcommissaris zijn bekend bij de patiënten en onderhouden een goede werkrelatie met de directie. Bij één inrichting verdient de beeldvorming onder de patiënten over de onafhankelijke positie van de c.v.t. aandacht van zowel de directie als de commissie zelf. Een van de inrichtingen kent een zgn. "behandelpauze" als therapeutische interventie na een impasse in de behandeling. Door protocollering is de onduidelijkheid over de bedoeling en de reikwijdte van deze maatregel weggenomen. De Raad concludeert echter dat toezicht op uniformiteit en redelijkheid bij toepassing ervan geboden blijft, gegeven het ingrijpende karakter van deze drangmaatregel.

Regime/Bejegening, behandeling

Over het geheel genomen is de bejegening als goed te kwalificeren en tonen de patiënten zich er tevreden over. De omgang van het personeel met de patiënten is in de regel goed en is gebaseerd op motivatie en een humane instelling. Met cultuurverschillen wordt nog te weinig rekening gehouden in bejegening en behandeling: ook waar het intercultureel beleid in een actieplan is geoperationaliseerd, leeft het onderwerp bij het personeel nog niet voldoende. In één inrichting voelen vooral allochtone patiënten zich door een deel van het personeel – de minder ervaren medewerkers – niet met respect bejegend. De Raad merkt dit als een punt van zorg. De Raad acht nader onderzoek nodig naar allochtonen in de tbs: hun behandel mogelijkheden en (indirecte) effecten van gebrekkige kennis bij behandelaars van transculturele gedragswetenschappen voor de duur van de behandeling, en is hier in 2005 mee gestart.

Maatschappelijke reïntegratie

De doorstroom en uitstroom van patiënten valt of staat met toegankelijkheid van maatschappelijke voorzieningen en vervolgmogelijkheden voor behandeling. De inrichtingen investeren in de maatschap-

pelijke reïntegratie, onder meer in de vorm van eigen transmurale voorzieningen, en de samenwerking met de reclassering verloopt doorgaans naar behoren. Toch zijn de resultaten uiteindelijk onvoldoende. Reïntegratie op de arbeidsmarkt blijkt vanuit de kliniek moeilijk te realiseren. De doorstroming naar GGZ- en andere extramurale voorzieningen blijft moeizaam verlopen. Ook het nieuwe verloffbeleidskader brengt vertraging mee in de behandeling en in de door- en uitstroom van patiënten. De resocialisatie doelstelling komt door deze combinatie van interne en externe factoren niet tot het gewenste en beoogde eindresultaat. Een vorm van goed beleid blijkt het geven van een terugkeergarantie te zijn, ingeval het verblijf in de vervolgvoorziening misloopt.

Intrekking van verloven FPC Veldzicht: incidenteel bezoek

Eind juni 2005 werden alle transmurale verloven van patiënten van Veldzicht ingetrokken en werden de patiënten teruggehaald naar de kliniek. De aanleiding hiervoor was dat een patiënt die zich had onttrokken aan begeleid verlov van een ernstig misdrijf werd verdacht. Sommigen patiënten werden van huis of van hun werk opgehaald, wat als bijzonder intimiderend werd ervaren. Omdat er onvoldoende plaats in de kliniek was om allen onder te brengen, werden vijftien patiënten overgebracht naar het Detentiecentrum Zeist, waarvan één afdeling tijdelijk als afdeling van Veldzicht werd aangewezen. Een aantal patiënten verbleef in Veldzicht dagenlang in een afzonderingsruimte. De patiënten werden na vier of vijf dagen van Zeist naar Veldzicht teruggebracht; sommigen gingen naar een andere kliniek voor een second opinion over al dan niet voortzetting van het verlov.

De Raad legde gegeven deze noodsituatie direct een toezichtbezoek af. De opvang bleek – naar omstandigheden – zowel in Veldzicht als Zeist goed geregeld en bij de betrokken patiënten bestond begrip voor de situatie. Niettemin ervoeren velen schrik en ontregeling en verkeerden zij dagenlang in onzekerheid over hun situatie en rechtspositie. Een ernstig gevolg voor velen was het abrupt afbreken van het resocialisatieproces.

De Raad blijft het verloffbeleid kritisch volgen. Voorkomen moet worden dat individuele aanvragen worden afgewezen op grond van incidenten waar de betrokken terbeschikkinggestelde niets mee van doen heeft. Verloffcriteria moeten ook niet onnodig streng worden gehanteerd; niet ieder risico valt uit te sluiten.

HOOFDSTUK 5

Overige adviezen

Huisverbod bij huiselijk geweld³⁷

De minister van Justitie verzocht de Raad te adviseren over een voorstel voor het introduceren van een huisverbod voor plegers van huiselijk geweld. Met het – door de burgemeester op te leggen – verbod mag een pleger van huiselijk geweld tien dagen de woning niet meer in en geen contact meer opnemen met de partner of de kinderen. De maatregel is bedoeld om in crisissituaties van huiselijk geweld of dreiging van huiselijk geweld, inclusief kindermishandeling, de veiligheid van slachtoffers te waarborgen. Het huisverbod heeft ook tot doel de dreiging en onrust in huiselijke kring te doorbreken, een adempauze in te lassen en hulp op gang te brengen voor slachtoffer(s) en pleger. Over dit onderwerp was eerder een advies verschenen van het Verwey-Jonker Instituut³⁸.

De Raad ziet in het huisverbod een nuttige aanvulling op de bestaande straf- en civielrechtelijke maatregelen, als die het slachtoffer niet of niet snel genoeg kunnen beschermen. Raad steunt het uitgangspunt dat, als er sprake is van een strafbaar feit, strafrechtelijk wordt optreden. Dat biedt immers aangrijpingspunten voor vrijheidsbenemende of –beperkende maatregelen, waar nodig gecombineerd met hulpverlening in een gedwongen kader, die de bestuursrechtelijke maatregel van huisverbod mist. De Raad beschouwt het huisverbod wel nadrukkelijk als middel om escalatie te voorkomen. Een zwak punt in de regeling is dat de politie voor de controle op de naleving van het verbod sterk afhankelijk is van de melding van het slachtoffer. Het huisverbod biedt een afkoelingsperiode maar nog geen oplossing voor de langere termijn en dat geeft haar een ‘open-eindekarakter’. Om te voorkomen dat het huisverbod meermalen achtereen zou moeten worden toegepast, zal nogal eens gezocht moeten worden naar meer structu-

rele maatregelen zoals een civielrechtelijk straat- of contactverbod. Om het slachtoffer hierin de weg te wijzen, zou hulpverlening in de vorm van een (piket)advocaat of slachtofferhulp toegewezen kunnen worden.

Als er geen strafbaar feit heeft plaatsgevonden, kan eventuele ‘correctieve hulp’ aan de geweldplegers slechts op vrijwillige basis plaatsvinden. Er zou echter een kans worden gemist als dit in combinatie met het huisverbod niet beschikbaar zou zijn. De reclassering zou deze hulpverlening daarom buiten het justitiële kader moeten kunnen uitvoeren.

De mogelijkheid het huisverbod in te zetten bij dreigende kindermishandeling vormt een bijzonder waardevol aspect. Gelet op het acute karakter van de situaties waarvoor de maatregel is bedoeld, zal informatie van de instellingen voor jeugdzorg ook buiten kantooruren beschikbaar moeten zijn.

De Raad vindt de schatting van het aantal te verwachten insluitingen wegens overtreding van het huisverbod is slecht gefundeerd.

De ministerraad heeft op 17 februari 2006 ingestemd met het voorstel om burgemeesters de bevoegdheid te geven een huisverbod op te leggen.

³⁷ Advies van 18 augustus 2005

³⁸ De pleger het huis uit, Verwey-Jonker Instituut 2003

HOOFDSTUK 6

Rechtspraak

Coördinatie

De eenheid in de rechtspraak wordt bevorderd door vergaderingen van de rechtspraakkamer, de jurisprudentiedatabank, het uitgeven van een jurisprudentiebulletin en het organiseren van bijeenkomsten met de beklagcommissies.

Rechtspraakkamer

Deze kamer coördineert (het beleid in) de rechtspraak en de werkzaamheden van de verschillende beroepscommissies uit de Raad. Alle voorzitters van de beroepscommissies maken deel uit van de rechtspraakkamer. Het secretariaat ondersteunt deze kamer. In het verslagjaar kwam de rechtspraakkamer twee maal bijeen.

Jurisprudentiedatabank

Vanaf 1 januari 2003 is de jurisprudentiedatabank, die sinds medio 2002 intern in gebruik is genomen, voor iedereen bevroegbaar via de website van de Raad (www.rsj.nl). In de databank zijn alle juridisch relevante uitspraken opgenomen. In de praktijk van alle dag blijkt de databank een belangrijke rol te vervullen.

Jurisprudentiebulletin

In 2005 zijn negen zogenoemde jurisprudentiebulletins uitgegeven. Deze bulletins bevatten de belangrijkste uitspraken van de beroepscommissies; de bulletins zijn (ook) digitaal beschikbaar op de website van de Raad.

Bijeenkomsten met beklagcommissies

Vanaf 2001 organiseert de Raad regelmatig – in beginsel om de twee jaar – bijeenkomsten met de beklagcommissies. De planning viel zodanig uit dat er in 2005 geen bijeenkomst plaatsvond. Eind 2005 zijn de voorbereidingen gestart voor

vier in 2006 te houden bijeenkomsten op het terrein van het gevangeniswezen. Tijdens de bijeenkomsten zullen naar aanleiding van de rechtspraak van de beroepscommissies uiteenlopende onderwerpen op het terrein van het beklag- en beroepsrecht aan de orde komen en zal er gelegenheid worden geboden om van gedachten te wisselen over mogelijk aanwezige knelpunten.

De rechtspraak van de RSJ bestrijkt de deelterreinen gevangeniswezen, tbs en jeugd. Op elk van deze terreinen is een aantal in het oog springende uitspraken gedaan. Deze uitspraken zullen eerst de revue passeren, waarna nog een opsomming van andere uitspraken zal volgen. Deze laatste opsomming is gegroepeerd naar onderwerp. De uitspraken zijn zeer kort opgenomen. Op deze manier ontstaat een globaal beeld van de soort vragen waar in de rechtspraak een antwoord voor moet worden gezocht. Voor de volledige uitspraken wordt verwezen naar www.rsj.nl. Daar is de rechtspraak via verschillende ingangen (onder meer trefwoorden) te benaderen. Van elke uitspraak is hieronder zowel de datum gegeven als het nummer. De letters achter het nummer verwijzen naar de diverse deelterreinen³⁹.

Geregeld worden in de praktijk en politiek geluiden gehoord over het vermeende – geringe – gewicht van de onderwerpen die in de penitentiaire rechtspraak aan de orde komen. Onderstaand overzicht toont aan dat deze beweringen ten onrechte worden gedaan.

Een aantal in het oog springende uitspraken

Gevangeniswezen

Zoals elders in dit jaarverslag al gememoreerd, heeft de Raad bij de in 2005 afgelegde toezichtbezoeken

39 Verklaring letters achter het nummer. GA: beklagzaken gevangeniswezen, GB: plaatsing/overplaatsingszaken gevangeniswezen, GV: verlofzaken gevangeniswezen, GM: medische zaken gevangeniswezen, TA: beklagzaken tbs, TB: plaatsing/overplaatsingszaken tbs, TP: passantenzaken tbs, TPT: uitspraak van beroepscommissie waarin in een tegemoetkoming is toegekend in een al gegrondverlaarde TP-zaak, TR: restcategorie op het tbs-terrein, JA: beklagzaken jeugd, JB: plaatsing/overplaatsingszaken jeugd en JW: zaken betreffende wachtermijn jeugd.

geconstateerd dat het aanbod van onderwijs in de penitentiaire inrichtingen sterk afneemt. Van de 31 bezochte inrichtingen liet het aanbod in 12 inrichtingen sterk te wensen over. In 2005 heeft de beroepsrechter in drie gevallen (in huizen van bewaring) geoordeeld dat het niet aanbieden van onderwijs in strijd met de wet was (05/15/GA d.d. 7 april 2005, 05/250/GA d.d. 6 juni 2005 en 05/1643/GA d.d. 4 oktober 2005). In dit verband valt ook een aantal uitspraken met

(zie 04/2841/GA d.d. 5 april 2005, 05/1720/GV d.d. 24 augustus 2005 en 05/2027/GA d.d. 19 december 2005).

Op het terrein plaatsing/overplaatsing sprong een zaak over de tenuitvoerlegging van achttien zogenoemde Lex Mulder-zaken in het oog. Dit betrof gijzeling met als doel dat de gegijzelde alsnog zou voldoen aan een op hem rustende betalingsverplichting. Klager werd vanuit een huis van bewaring



betrekking tot de beschikbaarheid van arbeid binnen de inrichting op. Met een beroep op de aard van de detentie probeerde de directeur het niet aanbieden van arbeid te rechtvaardigen. De beroepscommissie heeft hierover echter geoordeeld dat de aard detentie, het ging om de LABG en de EBI, zich niet verzet tegen het door klager verrichten van arbeid, waar dat voor de ingevoerde bezuinigingen ook niet het geval was. Bezuinigingen mogen niet afdoen aan wettelijke taak directeur om voor beschikbaarheid van arbeid te zorgen. Beroep directeur ongegrond (05/0662/GA d.d. 3 augustus 2005 en 05/0664/GB idem).

In de jurisprudentie is het begrip 'levenspartner' (als voorwaarde voor het toestaan van verlof of als voorwaarde voor het toestaan van een bejegening) verder uitgekristalliseerd. Op het verlof- en beklagterrein zijn verschillende uitspraken gedaan, die er op neerkomen dat niet alleen sprake is van een levenspartner wanneer dit wordt aangetoond door een trouwakte, een samenlevingscontract of een gemeenschappelijke inschrijving aan één adres. Ook andere omstandigheden, bijvoorbeeld een verklaring van de plaatselijke politie waaruit blijkt dat de betrokkenen, hoewel niet ingeschreven op hetzelfde adres, al jaren samenwonen, zijn van betekenis voor de invulling van het begrip levenspartner

geselecteerd voor een gesloten gevangenis, terwijl hij liever in een beperkt beveiligde inrichting wilde worden geplaatst. Wanneer dit laatste niet alsnog mogelijk was, wilde hij zijn gijzeling graag in het huis van bewaring, waar hij nog verbleef, ondergaan. De beroepscommissie heeft de beslissing klager niet voor een beperkt beveiligde inrichting te selecteren, omdat hij anders minder druk zou ondervinden om alsnog tot betaling over te gaan, niet als onredelijk of onbillijk aangemerkt. De beslissing klager vanuit een huis van bewaring te selecteren voor een gesloten inrichting kon echter geen stand houden. Gijzeling dient, gelet op artikel 9, tweede lid onder e, van de Pbw in beginsel in een huis van bewaring te worden ondergaan. Alleen in bijzondere omstandigheden, waarbij in de Memorie van Toelichting wordt gewezen op een situatie waarin voorafgaand aan de gijzeling een gevangenisstraf moet worden tenuitvoergelegd, kan gijzeling in een gevangenis worden ondergaan. Het argument van de selectiefunctionaris dat klager door zijn verblijf een plek in het huis van bewaring bezet hield, levert naar het oordeel van de beroepscommissie geen bijzondere omstandigheid op die plaatsing van klager in een gevangenis rechtvaardigt (05/762/GB d.d. 24 mei 2005).

Op het verlofterrein is in de beroepspraktijk geconstateerd dat de Regeling tijdelijk verlaten van de

inrichting aanleiding geeft tot verschillen in zowel het toekennen van verlof als het weigeren van verlof, terwijl daaraan naar het oordeel van de Raad in bepaalde gevallen de redelijkheid ontbreekt. Zo is bijvoorbeeld onder (dezelfde) omstandigheden wel een bezoek aan broer of zus toegestaan, maar niet aan schoonzuster of zwager. Dit verschil hangt samen met de lijst van benoemde relaties in de voormelde Regeling. Naar het oordeel van de Raad sluit de tekst van de Regeling onvoldoende aan bij de (verschillen) in waardering die men in het algemeen aan familierelaties geeft. De Raad heeft de minister van Justitie dan ook geadviseerd de Regeling aan te passen en daarbij aansluiting te zoeken bij de bepalingen aangaande familierelaties zoals deze in het Burgerlijk Wetboek staan gecategoriseerd⁴⁰. Op het verlofterrein is in het verslagjaar een principiële beslissing uitgegaan, waar het informatie betreft afkomstig van het Gedetineerden Recherche Informatie Punt. De verstrekte informatie betrof zogenoemde zachte informatie. In een dergelijk geval dienen de betrouwbaarheid van de bron en de juistheid van de informatie te worden aangegeven op een wijze die voor criminele inlichtingeneenheden is voorgeschreven. De informatie is door de officier van het landelijk parket getoetst, maar een oordeel over de betrouwbaarheid kon hij daarbij niet geven. Door de landelijk officier van justitie werd niet aangegeven waarom hij dat niet kon. Ook over de wijze van verkrijging van de informatie werd geen mededeling gedaan. De selectiefunctionaris is in zijn beslissing dus afgegaan op niet nader toegelichte informatie, terwijl de selectiefunctionaris evenmin nader onderzoek heeft verricht. Onder die omstandigheden oordeelde de beroepscommissie dat de besluitvorming onzorgvuldig was en is de selectiefunctionaris opgedragen een nieuwe beslissing te nemen (05/2130/GV d.d. 21 november 2005). In meerdere verlofzaken keerde terug dat een door de gedetineerde verzocht verlof werd afgewezen met een enkele verwijzing naar de ernst van het gepleegde (zeden)delict. De beroepscommissie heeft geoordeeld dat deze enkele omstandigheid onvoldoende is om een afwijzende beslissing op te baseren (zie bijvoorbeeld 05/2152/GV d.d. 12 oktober 2005).

Op het medisch terrein viel een zaak op waarin een inrichtingstandarts, vooruitlopend op een nog door de tandheelkundig adviseur bij het ministerie van justitie te verstrekken machtiging, alvast was begonnen met een zogenoemde pre-prothetische behandeling, bestaande uit het trekken van de (laatste) tanden en kiezen van klager. De verzochte machtiging werd uiteindelijk niet verleend, omdat klager

nog niet was afgestraft. Klagers beroep, gericht tegen het zonder machtiging trekken van tanden en kiezen uit klagers bovenkaak en het bieden van onvoldoende zorg om de hierdoor voor klager ontstane klachten te verhelpen, werd gegrond verklaard (05/1042/GM d.d. 22 september 2005).

Tbs

Op het tbs-terrein is de uitspraak van het EHRM inzake Brand/Morsink van 11 mei 2004 van grote betekenis. Deze uitspraak heeft ertoe geleid dat beroepen, gericht tegen een passantentermijn van zes maanden of meer, gegrond werden verklaard wegens strijd met artikel 5, lid 1, EVRM (zie bijvoorbeeld 04/2323/TP d.d. 30 december 2004 en 04/2219/TP d.d. 3 januari 2005). Inmiddels neemt de minister van Justitie geen beslissingen meer ex artikel 12 Bvt. Dit wordt de betreffende passanten door de minister van Justitie bij brief bericht. Daartegen gerichte beroepschriften worden ontvankelijk en gegrond geacht vanwege feitelijke voortzetting van de passantentermijn (zie bijvoorbeeld 04/3103/TP d.d. 8 april 2005, 05/1593/TP d.d. 16 september 2005 en 05/1963/TP d.d. 2 november 2005).

Op het tbs-terrein is in 2005 veel (media)aandacht geweest voor de intrekking van verloven nadat een tbs-gestelde was ontvlucht en tijdens die ontvluchting een nieuw delict had gepleegd. In 2005 is alleen uitspraak gedaan over een niet in de wet genoemde beslissing van het hoofd van de inrichting tot opschorting van transmuraal verlof. Deze beslissing is volgens de beroepscommissie beklagwaardig. De inhoudelijke toets leidde soms tot een gegrondverklaring (04/2601/TA d.d. 3 januari 2005) en soms tot een ongegrondverklaring (05/785/TA d.d. 4 augustus 2005). Beroepschriften, gericht tegen de intrekking van de ministeriële machtiging voor het verlenen van verlof, konden eerst begin 2006 op zitting worden behandeld, omdat de minister van Justitie eerst vanaf eind november 2005 met zijn reactie op de reeds in juli en augustus 2005 ontvangen beroepschriften kwam.

Jeugd

De beroepscommissie heeft geoordeeld dat de zojuist aangehaalde uitspraak van het EHRM eveneens van toepassing is op de zogenoemde p.i.j.-passantentermijn, dat wil zeggen de termijn in afwachting van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Bij jeugdigen wordt het van bijzonder belang geacht dat de behandeling spoedig aanvangt. Een passantentermijn van meer dan zes maanden wordt in strijd met recht geacht (05/1351/JW d.d. 12 september 2005).

⁴⁰ Advies d.d. 29 december 2005

Andere uitspraken

Afzondering

Plaatsing van klager door inrichtingspersoneel in een afzonderingscel voor de nacht in verband met zijn late binnenkomst in de inrichting, is geen bewaardersarrest als bedoeld in artikel 23, derde lid, Pbw en derhalve in strijd met de wet. Beroep directeur ongegrond (04/2898/GA, 2 februari 2005).

Arbeid en andere activiteiten

De weigering van klager om zijn personalia kenbaar te maken, rechtvaardigt niet de beperking in de deelname aan activiteiten, de mogelijkheid te werken en het huren van een televisie. Beroep directeur ongegrond (04/2297/GA, 22 februari 2005).

Door niet zo spoedig mogelijk zorg te dragen voor een vervangende activiteit voor het vervallen van sportmomenten gedurende een aantal weken, schiet de directeur tekort in zijn zorgplicht. Dit is een beklagwaardige beslissing. Het beklag van klager is, mede gelet op de wettelijke regimeversobering, bij gebreke van het aanbieden van die vervangende activiteit, gegrond (05/0878/GA, 28 juli 2005).

Er staat geen rechtsmiddel open tegen de beslissing van de minister van Justitie tot verlaging van het beloningsgeld voor verpleegden. Wat betreft het grote verschil in de hoogte van het beloningsgeld in klinieken door de wijze van omgaan met het budget, heeft beroepscommissie geen bevoegdheid; zij kan zich wel voorstellen dat de kliniek zich met budgeteringsprobleem tot het ministerie wendt. Beroep klager ongegrond (05/1501/TA, 16 september 2005).

Bewegingsvrijheid; verblijf in de groep

Wet voorziet niet in individueel programma met beperkt verblijf in de groep wegens ernstig orderverstoring gedrag. Directeur kon telkens maatregel ex artikel 23, derde lid, opleggen, waardoor deze karakter van afzondering ex artikel 25 heeft gekregen. Vernietiging uitspraak beklagcommissie, beklag alsnog materieel ongegrond en wegens vormverzuim formeel gegrond (05/0575/JA, 15 juli 2005).

Celinspectie

Klagers geloofsovertuiging staat een celinspectie door een vrouwelijk personeelslid niet toe. Deze inbreuk op het recht van vrijheid van godsdienst vindt echter voldoende grond in het bepaalde in het tweede lid van artikel 9 van het EVRM. Beroep klager ongegrond (05/0022/GA, 14 april 2005).

Bij het bepalen van het tijdstip van de celinspectie dient rekening te worden gehouden met de belangen van gedetineerden. In dit geval afdoende redenen om de inspectie in de avonduren te laten plaatsvinden. Beroep klager in zoverre ongegrond (05/1889/GA, 20 oktober 2005).

Disciplinaire straf

Disciplinaire bestraffing vanwege het bezit op cel van een tekening met kritiek op de detentiesituatie en gedragingen van het gevangenispersoneel behoeft een degelijke basis in verband met de vrijheid van meningsuiting. Inrichtingspersoneel moet uit hoofde van de functie meer kritiek kunnen verdragen dan een privé-persoon. Volstaan had kunnen worden met een geheel voorwaardelijke straf. De schriftelijke mededeling omtrent de straf was klager niet vóór de afloop daarvan uitgereikt. Beklag alsnog ontvankelijk en gegrond (04/2943/GA, 26 april 2005).

Het door een ander personeelslid opmaken van een schriftelijk verslag dan het personeelslid dat het incident heeft geconstateerd is niet toegestaan. De disciplinaire straf van een geldboete is dan ook ten onrechte opgelegd. Het innen van een geldboete door het zonder toestemming afschrijven van de rekening-courant is niet toegestaan. Beroep klager ongegrond (05/0504/GA, 15 juli 2005).

De directeur kan een vreemdeling niet verplichten mee te werken aan vervoer naar de vreemdelingenpolitie en dus ook geen disciplinaire straf verbinden aan het niet-meewerken van klager aan dat transport. Beroep klager ongegrond (05/1119/GA, 28 juli 2005).

Geestelijke verzorging

Beklag niet tijdig wekken en verstrekken ontbijt tijdens Ramadan is gelet op wettelijke zorgplicht ontvankelijk en gegrond nu een en ander niet met voldoende zorg is geschied (05/0240/JA, 9 maart 2005).

Geld

Directeur heeft zorgplicht ten aanzien van betalingsverkeer en het niet tijdig uitvoeren van een betaalopdracht is beklagwaardig. Beroep klager ongegrond (05/0583/GA, 5 juli 2005).

Inrichting voor stelselmatige daders

Het verblijfsplan voldoet niet aan de sedert oktober 2004 gewijzigde wettelijke eisen in verband met de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Het door omstandigheden ontbreken van een inrichtingspsycholoog komt voor rekening en

risico van de directeur. Beroep directeur ongegrond (05/1068/GA en 05/1069/GA, 13 juli 2005).

Medisch

Klagers patiëntenkaart geeft geen inzicht in de verrichte tandheelkundige handelingen; er blijkt niet van een behandelplan, noch van de uitvoering ervan. De tandarts is tekortgeschoten in zijn registratieplicht. De handelwijze van de tandarts ten aanzien van een deels afgebroken kies van klager, welke kies uiteindelijk niet meer te redden was, acht de beroepscommissie verwijtbaar en onjuist. Beroep klager gegrond (04/2831/GM, 7 maart 2005).

Bij het ontbreken van inhoudelijk verweer, wordt de klacht beoordeeld aan de hand van het toegezonden medisch dossier. Er is niet gebleken van enig gestructureerde aanpak van klagers suikerziekte. Klager is niet regelmatig onderzocht en een internist is niet geraadpleegd. Handelen inrichtingsarts ver beneden de maat. Beroep klager gegrond (05/1157/GM, 22 september 2005).

komen. Beroep klager gegrond (05/1664/GM, 14 november 2005).

Meerpersoonscel

Bijzondere omstandigheden die zich voordoen na plaatsing in meerpersoonscel en die onder de aandacht van de directeur worden gebracht, maken heroverweging van de oorspronkelijke beslissing noodzakelijk. Beslissing van de directeur tot handhaving van de situatie is voor beklag vatbaar (04/2697/GA, 24 januari 2005).

De directeur kon afgaan op het oordeel van de medische dienst dat klager in een meerpersoonscel kon worden geplaatst. Beroep van klager in zoverre ongegrond. De Pbw voorziet niet in de mogelijkheid om een gedetineerde af te zonderen bij wijze van dwangmiddel (om alsnog tot plaatsing in een meerpersoonscel te komen). Beroep klager in zoverre gegrond (05/1552/GA, 27 oktober 2005).



Het zonder medische onderbouwing gebruiken van een afbouwschema van valium dat afwijkt van de handreiking benzodiazepinen van de medisch adviseur is in strijd met de medische standaard. Klager moet de inrichtingsarts desgewenst binnen een paar dagen na binnenkomst inrichting kunnen spreken. De afwijzing van het verzoek om gesprek is onzorgvuldig. Beroep klager gegrond (05/1305/GM, 22 september 2005).

Een termijn van bijna vier weken voor het doorverwijzen van een arrestant naar een tandarts bij acute pijnklachten is niet acceptabel. Uit het verzoek van klager had de medische dienst kunnen concluderen dat hij eerder dan de in de dienstorder genoemde termijn voor een consult in aanmerking diende te

Ordemaatregel

Wegens ongepast gedrag opgelegde sanctie geen aankopen in de winkel te mogen doen, is een ordemaatregel in de zin van een wettelijk mogelijke aanwijzing die minder ingrijpend is dan de in de wet vermelde, niet limitatief opgesomde, ordemaatregelen en die niet voorzien behoeft te zijn van extra wettelijke waarborgen. Alsnog ontvankelijk beklag is ongegrond (05/0572/GA, 28 juli 2005).

Passantentermijn

Tegemoetkoming wegens in strijd met art. 5 EVRM bevonden zes maanden of langer durende passantentermijn door capaciteitsnood is vastgesteld op € 350,- per maand met ingang van de 7e maand, telkens na het verstrijken van 3 maanden, tot aan

plaatsing, te verhogen met € 125,= per maand, e.e.a. vanaf uitspraken EHRM Brand en Morsink van 11 mei 2004 (04/1869/TPT, 4 mei 2005).

Penitentiair dossier

In het penitentiair dossier dient de integrale tekst van (onder meer) verslagen en meldingen te worden opgenomen. Niet kan worden volstaan met het enkele vermelden daarvan in de inhoudsopgave. Aan het recht van klager op inzage in een volledig dossier is tekort gedaan en dat is de directeur toe te rekenen. Klager is daarom ontvankelijk in zijn beklag en het beklag is gegrond (05/1150/GA, 15 augustus 2005).

Plaatsing/overplaatsing gevangeniswezen

Beroep gericht tegen terugplaatsing vanuit penitentiair programma naar een huis van bewaring ter herselectie. Hoewel klager inmiddels is geplaatst in een reguliere gevangenis, behoudt hij belang bij een beoordeling van zijn beroep. In casu was terugplaatsing ter herselectie gerechtvaardigd. Beroep klager ongegrond (04/3075/GB, 14 maart 2005)

Afwijzing van deelname aan een penitentiair programma niet onredelijk of onbillijk. Het advies van de directeur weegt in dit geval zwaarder dan het positieve reclasseringsrapport. Obstakels vormen klagers beheersing van de Nederlandse taal, zijn beperkte vermogen om arbeid te verrichten en zijn motivatie. Gelet hierop is ook de uit de afwijzing voortvloeiende beslissing om klager vanuit een zeer beperkt beveiligde inrichting terug te plaatsen naar een beperkt beveiligde inrichting niet onredelijk of onbillijk. Beroep klager ongegrond (05/0041/GB, 21 maart 2005).

EBI-plaatsing. Gelet op de voorhanden zijnde GRIP-informatie, de delicten waarvoor klager tot een levenslange gevangenisstraf is veroordeeld (moord uit godsdienstig motief) en zijn dreigende uitlatingen, vormt klager bij eventuele ontvluchting onaanvaardbaar maatschappelijk risico. Beroep klager ongegrond (05/2263/GB, 28 november 2005).

Plaatsing/overplaatsing jeugd

Bij de derde verlenging van de wachttermijn voor plaatsing in een inrichting voor jeugdigen moet de verwachte plaatsingsdatum worden vermeld. Beroep formeel gegrond wegens vormverzuim drie beslissingen. Beroep klager materieel ongegrond vanwege capaciteitstekort en langere plaatsingstermijn inrichtingen met een bijzondere en landelijke bestemming (05/0096/JW en 05/0383/JW, 31 maart 2005).

Wenselijke tenuitvoerlegging pij-maatregel in een tbs-inrichting (voor volwassenen) in plaats van in

justitiële jeugdinrichting. Beroep klager gegrond, vernietiging beslissing en opdracht nieuwe beslissing (05/0442/JB, 1 juni 2005).

De noodzaak van overplaatsing van klager naar een opvanginrichting is onvoldoende geconcretiseerd. Klager bevond zich in de eindfase van zijn behandeling. Bij inrichting zelf bestonden factoren die voor problemen hebben gezorgd tijdens klagers verblijf. Beroep klager gegrond, vernietiging beslissing. Niet opdracht nieuwe beslissing, nu klager i.v.m. incident na nieuwe plaatsing in behandelinrichting weer in opvanginrichting is geplaatst (05/1534/JB, 12 september 2005).

De EHRM-uitspraak inzake Brand is eveneens van toepassing op de zogenoemde p.i.j.-passanten-termijn. Bij jeugdigen is het van bijzonder belang dat de behandeling spoedig aanvangt. Een passanten-termijn van meer dan zes maanden is in strijd met recht. Beroep klager gegrond (05/1351/JW en 05/1789/JW, 12 september 2005).

Plaatsing/overplaatsing tbs

In verband met geïndiceerd geachte psychodynamische behandeling, waarvoor het onderhouden van (familie-) relaties van belang zijn, prevaleert de sterke wenselijkheid van plaatsing in inrichting in de omgeving van klagers familie boven het belang van een snellere plaatsing elders. Beroep klager gegrond (04/2891/TB, 9 mei 2005).

De minister van Justitie weigert op advies van de adviescommissie geestelijk gestoorde gedetineerden uitvoering te geven aan het advies van het gerechtshof tot zo spoedig mogelijke plaatsing van klager in een tbs-inrichting wegens het capaciteitstekort. Klager is niet detentieongeschikt. Beroep klager ongegrond (04/2845/TR, 9 mei 2005).

Klagers beroep tegen zijn plaatsing in De Kijvelanden met als doel interne plaatsing op de zogenoemde sterretjesafdeling is gegrond. De zorgvuldigheid vereist dat de minister van Justitie aanwijzingen dat klager mogelijk ten onrechte langer wordt gezien als extreem vlucht- en/of beheersgevaarlijk meeneemt bij een plaatsingsbeslissing (05/0356/TB, 2 augustus 2005).

Klagers beroep tegen zijn longstayplaatsing is ongegrond, ondanks het feit dat hij langdurig in maar één kliniek is behandeld. Aan klager is tbs opgelegd voordat de minister van Justitie longstaycriteria heeft opgesteld, een behandelperspectief ontbreekt en er is sprake van een hoge delictgevaarlijkheid (05/0302/TB, 4 augustus 2005).

Post

Nu in een via een buitenlandse uitgever toegezonden enveloppe, met daarin een krant waarop klager is geabonneerd, andere aan klager gerichte post werd aangetroffen, is de beslissing van de directeur om op dergelijke wijze toegezonden kranten niet aan klager uit te reiken niet onredelijk. Beroep directeur gegrond (05/1084/GA, 14 juli 2005).

Schade

In de huisregels is de aansprakelijkheid van de inrichting voor schade aan voorwerpen van jeugdige ten onrechte uitgesloten. Onzorgvuldig handelen van personeel tijdens een kamerinspectie maakt de directeur aansprakelijk voor schade aan de koran-ketting van een jeugdige. Beroep jeugdige gegrond (04/3108/JA, 9 maart 2005).

Schorsing

Een gedetineerde dient zo spoedig mogelijk, dat wil zeggen dezelfde dag, uiterlijk de volgende dag, desgevraagd in de gelegenheid te worden gesteld een schorsingsverzoek in te dienen. Dat is niet gebeurd. Beroep klager gegrond (05/0133/GA, 26 april 2005).

Telefoon

Afwijzing van een verzoek om een belregeling met een eveneens gedetineerde partner. Overwegingen over het begrip "buiten de inrichting". De beslissing van de directeur om de partner niet als levenspartner aan te merken en het verzoek af te wijzen is niet in strijd met de wet, noch onredelijk of onbillijk. Beroep klaagster ongegrond (04/2841/GA, 5 april 2005).

Ook tijdens de tenuitvoerlegging van een disciplinaire straf dient, indien telefonisch contact met de raadsman noodzakelijk is, de gelegenheid daartoe te worden geboden. De beslissing om klager het voeren van een dergelijk gesprek niet toe te staan is in strijd met de wet. Beroep klager gegrond (05/0528/JA, 6 juni 2005).

Verlof

Afwijzing strafonderbreking (om begrafenis vader in Marokko bij te wonen). Klager was reeds in de gelegenheid gesteld in Nederland afscheid te nemen van zijn overleden vader. Beroep klager ongegrond (05/1100/GV, 19 mei 2005).

Afwijzing verlofaanvraag in verband met recidive tijdens proeftijd. Gelet op de positieve adviezen van de inrichting, de politie en de advocaat-generaal en de nabije v.i.-datum, is het beroep van klager in dit geval gegrond verklaard (05/2331/GV, 12 oktober 2005).

Afwijzing verzoek incidenteel verlof. De directeur had het verzoek niet moeten doorzenden naar de minister van Justitie, maar zelf op dat verzoek moeten beslissen. Daarom het beroep van klager tegen de beslissing van de minister gegrond. De beroepscommissie heeft het verzoek vervolgens zelf beoordeeld en afgewezen (05/2598/GV, 16 november 2005).

Vermissing

De inrichting is verantwoordelijk voor vermiste goederen na het eventueel door personeel van de inrichting of DV&O onbevoegd tekenen voor de ontvangst op de vrachtbrief, nu klager daar geheel buiten staat en ook buiten het eventuele regres van de een op de ander als gevolg van onjuist handelen staat. Beroep klager gegrond (05/0211/TA, 9 mei 2005).



Bijlagen: namen en cijfers

BIJLAGE I

Ieden en medewerkers

SAMENSTELLING VAN DE RAAD

Mevrouw J.G. Kraaijeveld-Wouters heeft haar functie van algemeen voorzitter van de Raad na een periode van negen jaar in 2005 neergelegd. Per 15 maart 2006 is zij opgevolgd door prof. dr. P.B. Boorsma. Daarnaast eindigde het lidmaatschap van mr. J.A.C. Bartels, mr. H.B. Greven, mr. N. Jörg, mr. C.L. van den Puttelaar en drs. M.S.H. Ridder-Padt, voorzitter van de sectie reclassering.

Op 31 december 2005 was de Raad als volgt samengesteld:

Algemeen voorzitter (wnd.)

mr. Y.A.J.M. van Kuijk
vice-president Gerechtshof Arnhem

Sectie gevangeniswezen

voorzitter

prof. dr. mr. L.M. Moerings
*hoogleraar penologie RU Leiden; rechter-plv.
Rechtbank Arnhem*

Ieden

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 te 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
*v/h bijzonder hoogleraar penologie RU
Groningen; hoofddocent criminologie RU
Nijmegen*
dr. M. Kooyman
psychiater
mr. dr. P.A.M. Mevis
*hoogleraar straf- en strafprocesrecht
Erasmus Universiteit*
mr. J.J. van Oostveen
v/h president Rechtbank Zutphen
mr. dr. U. van de Pol
gemeentelijk Ombudsman Amsterdam

prof. dr. W.J. Schudel
*hoogleraar klinische en sociale psychiatrie
Erasmus Universiteit*
prof. mr. P.C. Vegter
*vice-president Gerechtshof Arnhem;
bijzonder hoogleraar penitentiair recht RU
Nijmegen*
mr. Th.E.M. Wijte
*rechter-plv. Rechtbank Dordrecht, oud-
burgemeester van Ijsselstein*

Sectie jeugd

voorzitter

prof. mr. P. Vlaardingebroek
*hoogleraar familie- en jeugdrecht
Universiteit van Tilburg; rechter- plv.
Rechtbank Rotterdam, raadsheer-plv.
Gerechtshof Den Bosch*

Ieden

drs. G.E. Acton
commissaris van politie
mr. D.A.N. Bartels
advocaat en procureur te Utrecht
mr. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers
vice-president bij Gerechtshof Den Haag
prof. dr. R.A.R. Bullens
*senior consultant voor De Waag, centrum
voor ambulante forensische psychiatrie;
directeur FORA*
mr. D.A. Flinterman
*vice-president, kinderrechter-plv. Rechtbank
Groningen*
drs. S.H. Hartman-Faber
*directeur De Viersprong, centrum voor psycho-
therapie*
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 Jeugdbescherming VU
Amsterdam*

dr. M. Smit
*senior onderzoeker Bureau Nationaal
Rapporteur Mensenhandel; orthopedagoge*

drs. I.H. Verwey
organisatieadviseur

mr. R. van de Water
kinderrechter Rechtbank Rotterdam

prof. dr. I. Weijers
*bijzonder hoogleraar Jeugdrechtspleging en
docent-onderzoeker pedagogiek, RU Utrecht*

Sectie reclassering

voorzitter

dr. E.B.M. Rood-Pijpers
*hoofddocent criminologie Erasmus
Universiteit*

leden

dr. M. Boone
*universitair docent Willem Pompe-Instituut
RU Utrecht*

J.L. Brand
*v/h hoofdcommissaris van politie
Haaglanden en Groningen*

A.J. Dost
v/h directeur Riagg Zwolle

mr. H. Heijs
v/h lid Raad van Bestuur Altrecht (GGz)

mr. M.A.G. Rutten
*v/h hoofd van het bureau Parket-Generaal;
sectordirecteur gevangeniswezen*

mr. C.A.M. Schaap-Meulemeester
rechter Rechtbank Roermond

mr. R.P.G.L.M. Verbunt
advocaat te Utrecht

drs. H.P.J. Vos
kinder- en jeugdpsychiater

mr. R. Weenink
raadsheer Gerechtshof Leeuwarden

Sectie terbeschikkingstelling

voorzitter

mr. Y.A.J.M. van Kuijk
vice-president Gerechtshof Arnhem

leden

mr. drs. F.A.M. Bakker
*vice-president, teamvoorzitter en plv. sector
voorzitter straf, Rechtbank Rotterdam*

drs. B. van Dekken
*psycholoog/orthopedagoog; directeur
Signum Interfocus Consultancy BV*

mr. S.L. Donker
vice-president Rechtbank Den Haag

mr. E.J. Hofstee
vice-president Rechtbank Haarlem

dr. F.A.M.M. Koenraadt
*universitair docent forensische psychologie,
Willem Pompe-instituut, RU Utrecht*

prof. dr. F.A.M. Kortmann
*hoogleraar transculturele psychiatrie, KU
Nijmegen*

mr. C. Korvinus
advocaat te Amsterdam

mr. drs. T.A.M. Louwe
*hoofd stafafdeling zorgontwikkeling en
kwaliteit GGz Friesland*

drs. G.A.M. Mensing
*klinisch psycholoog/psychotherapeut
(Nederlands Astmacentrum Davos)*

mr. N.A.M. Schipper
president Gerechtshof Amsterdam

drs. J.R. van Veldhuizen
*psychiater/directeur zorg GGz Noord-
Holland Noord*

mr. drs. R.H. Zuijderhoudt
psychiater

Plaatsvervangende leden

drs. D.A. Arnold
*verpleegkundige GGD Amsterdam;
psycholoog;
zelfstandig mediator*

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

J.G.J. de Boer
huisarts

drs. M.F. van Brederode-Zwart
huisarts

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 Graaff
*bedrijfsleider unit longgeneeskunde OLVG
Amsterdam*

P. Hanedoes
tandarts

prof. mr. C. Kelk
hoogleraar strafrecht RU Utrecht

drs. L.E.M. Kleipool
huisarts

mr. J. Lamens
*sectorvoorzitter en vice-president
Gerechtshof Arnhem*

mr. J.R. Meijeringh
*v/h raadsheer Gerechtshof Leeuwarden; v/h
president Rechtbank Assen;*

mr. J.M. van der Vaart
vice-president Rechtbank Amsterdam

mr. J.W.P. Verheugt
raadsheer Gerechtshof Arnhem

R. Vogelenzang
huisarts

mr. J.M.M. van Woensel
*rechter-plv. Rechtbank Groningen; v/h
hoofdofficier van justitie te Assen*

MEDEWERKERS VAN HET SECRETARIAAT (PER 31 DECEMBER 2005)

Algemeen secretaris

drs. P.G. Molenaar

Afdeling Toezicht & Advies

drs. A.J. van Bommel, afdelingshoofd

mr. A.G. van Bergen

mr. K.H. Hinders

mr. A. van der Horst

drs. D.B. Kempers

drs. N.M. Mertens

mr. P.N. van der Veer

Afdeling Rechtspraak

mr. P.N.E. Plooi, afdelingshoofd

M.M. van Beek-Keislair

mr. E.W. Bevaart

B.A. Bogaars

mr. S.A.H de Bruijn

mr. H.S. van Gemert

mr. L. de Greef

mr. S. Jousma

R. Kokee

mr. I. Lispet

mr. H.M.J.D. Maes

Afdeling Ondersteuning primair proces

R. Stoop, afdelingshoofd

W. Abreu-van Vliet

S. van der Ark

S.Z.J. Debipersad

H. Kishna

L.C. Kruimel-van Dam

T. Jol

A.M. Lopez Restrepo

M.E.M. Onbekent

J.M. Olij

C.R.M. Piederiet

C. Seekles

H.G. van Veen-Koning

A.J. Wikarta

Afdeling Beheer, bedrijfsvoering en managementondersteuning

T. Berwers

A.G. Datau-van der Zalm

J.P. Emden-van der Wiel

F.J. van de Klundert

M.H. Kouwenhoven

A.E. Lespau

R. Pronk

BIJLAGE 2

overzicht adviezen

Advies	Datum	Gevraagd/ongevraagd
Vreemdelingen in de tbs	18-01-05	ongevraagd
Evaluatie Wobka	20-01-05	gevraagd
Instellingswet RSJ	24-01-05	gevraagd
Verlofbeleidskader tbs	31-01-05	gevraagd
Ouderbijdrage, wetsvoorstel	14-02-05	gevraagd
Bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding, wetsvoorstel	4-03-05	gevraagd
Scheiden zonder rechter	2-05-05	gevraagd
Tbs minderjarigen, tenuitvoerlegging in een jeugdinrichting	27-05-05	ongevraagd
Werkstraffen	10-08-05	ongevraagd
Huisverbod bij huiselijk geweld	18-08-05	gevraagd
Nieuwe Inrichting, actieprogramma	29-09-05	ongevraagd
De gesloten crisisopvang, Wet op de jeugdzorg	29-09-05	gevraagd
Elektronische detentie kortgestraften	7-10-05	ongevraagd
Elektronisch volgsysteem tbs	7-10-05	gevraagd
Maatschappelijke opvang ex-gedetineerden	27-10-05	ongevraagd
Tijdelijk verlaten van de inrichting	20-12-05	ongevraagd

BIJLAGE 3

overzichten rechtspraak

Aantal zaken

Het aantal zaken is de afgelopen vijf jaar gestaag toegenomen. Met name op het terrein van het gevangeniswezen is sprake van een forse toename. Procentueel gezien gaat het om een toename van het aantal zaken met 39%. De toename van de celcapaciteit, recentelijk nog extra bevorderd nog door de invoering van twee-op-één-cel, is daar ongetwijfeld niet vreemd aan.

Op het tbs-terrein is de toename, procentueel gezien, nog fors, namelijk 61%. Hierbij moet echter worden aangetekend dat het om kleinere aantallen gaat dan op het terrein van het gevangeniswezen.

In een overzicht ziet de instroom van zaken er over de afgelopen vijf jaar als volgt uit.

Terrein	2005	2004	2003	2002	2001
gevangeniswezen	2219	2115	2008	1897	1621
tbs	362	341	236	254	225
jeugd (incl. adoptie)	82	46	96	69	12
overige zaken	584	676	548	481	482
Totaal	3247	3178	2888	2701	2340

Doorlooptijden

Algemeen

Eind 2002 zijn intern wenselijke streefnormen vastgesteld. Het streven is erop gericht schriftelijke zaken binnen drie maanden en zittingszaken binnen vier maanden af te doen.

Wanneer de op de verschillende terreinen geboekte resultaten tezamen worden genomen en in een overzicht worden verwerkt, ontstaat, over de afgelopen drie jaar, het volgende beeld. Het in het overzicht vermelde percentage betreft het percentage van de zaken dat binnen de globale streefnorm is afgedaan.

	2005	2004	2003
gewogen gemiddelde	76%	77%	60%

Bijzondere aandacht verdienen hier de zogenaamde schorsingszaken. Evenals in de vorige verslagjaren zijn de schorsingsverzoeken ook in 2005 binnen

twee tot drie dagen afgedaan. Verreweg het grootste aantal schorsingsverzoeken is ontvangen in de beklagzaken op het terrein van het gevangeniswezen. In 2005 zijn op dit deel terrein 494 zaken afgedaan. De gemiddelde doorlooptijd bedroeg daarbij 2½ dag.

Zittingen

Een belangrijk deel van de beroepen wordt op zitting behandeld. In het verslagjaar waren dat er in totaal 70. In 2004 werden 67 zittingen georganiseerd en in 2003 68. Uitgesplitst naar terrein ontstaat voor 2005 het volgende beeld.

Terrein	Aantal
gevangeniswezen	43 (waarvan 35 op het beklagterrein en 8 op het medische terrein)
tbs	12
jeugd	10
adoptie	5

Overige zaken

Hieronder worden alle brieven verstaan die bij het secretariaat binnenkomen die een individueel (juridisch) probleem aansnijden, maar niet als een beroepschrift of schorsingsverzoek in behandeling kunnen worden genomen. Er wordt onderscheiden naar 4 typen "overige zaken":

a) doorzending beklagcommissie, b) doorzending selectiefunctionaris, c) doorzending medisch adviseur en d) overig.

Doorzending beklagcommissie

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

Doorzending selectiefunctionaris

In deze situatie wendde de gedetineerde zich tot de Raad, terwijl hij eerst bezwaar had moeten maken bij de selectiefunctionaris. De brieven zijn ter verdere behandeling doorgestuurd naar de selectiefunctionaris en de betreffende gedetineerden zijn hierover geïnformeerd.

Doorzending medisch adviseur

In deze situatie wendde de gedetineerde zich tot de Raad, terwijl hij zijn klacht eerst ter bemiddeling aan de medisch adviseur bij het ministerie van justitie had moeten voorleggen. De brieven zijn ter bemiddeling doorgestuurd naar de medisch adviseur en de betreffende gedetineerden zijn hierover geïnformeerd.

Overig

Naast de drie hoofdcategorieën bestaat er nog een restcategorie. Deze categorie betreft zaken 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, etc. In deze gevallen zijn de brieven zo mogelijk doorgestuurd naar de wel bevoegde instantie dan wel is de briefschrijver geïnformeerd over de stappen die hij zelf kan ondernemen.

Onderstaande tabel laat zien hoeveel zaken in de genoemde categorieën in 2003, 2004 en 2005 zijn afgedaan.

Categorie	2005	2004	2003
doorzending beklagcommissie	186	228	149
doorzending selectiefunctionaris	76	98	97
doorzending medisch adviseur	107	110	117
overig	213	236	230

In alle categorieën is de briefschrijver in 2005 binnen drie maanden geïnformeerd. In de eerste drie categorieën zijn de brieven in 73% van de gevallen binnen twee weken naar de juiste instantie doorgestuurd.

Productieoverzicht rechtspraak totaal

	stand per 1-1-2005		ingekomen		afgedaan		stand per 1-1-2006	
	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing
gevangeniswezen	244	5	1662	557	1556	558	350	4
tbs	76	1	282	80	231	80	127	1
jeugd (incl. adoptie)	9		73	9	69	9	13	
overige zaken	11		583	1	582	1	12	
totaal	340	6	2600	647	2438	648	502	5

Penitentiaire beginselenwet

soort beroep	stand per 1-1-2005		ingekomen		afgedaan		stand per 1-1-2006	
	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing
beklag	152	5	971	505	895	506	228	4
(over)plaatsing	64		431	42	412	42	83	
verlof/ strafonderbreking	13		164	10	166	10	11	
medisch	15		96		83		28	
totaal	244	5	1662	557	1556	558	348	4

Beginnelsenwet verpleging terbeschikkinggestelden

soort beroep	stand per 1-1-2005		ingekomen		afgedaan		stand per 1-1-2006	
	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing
beklag	26	1	137	69	114	69	49	1
(over) plaatsing	8		64	11	30	11	42	
passanten-termijn	41		62		82		21	
overig	1		19		5		15	
totaal	76	1	282	80	231	80	127	1

Beginnelsenwet justitiële jeugdinstellingen

soort beroep	stand per 1-1-2005		ingekomen		afgedaan		stand per 1-1-2006	
	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing
beklag	8		28	3	31	3	6	
(over)plaatsing			37	4	30	4	6	
wachttermijn			6		7			
medisch	1							
(proef)verlof/ onderbreking jeugdidentiteits			2	2	1	2	1	
totaal	9		73	9	69	9	13	

Overige zaken

	stand per 1-1-2005	ingekomen	afgedaan	stand per 1-1-2006
doorzending beklagcommissie		190	187	3
doorzending selectiefunctaris		76	76	
doorzending medisch adviseur		107	107	
overig	11	211	213	9
totaal	11	584	583	12

Advisering Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie

	stand per 1-1-2005	ingekomen	afgedaan	stand per 1-1-2006
adoptieadvies	1	7	5	3

BIJLAGE 4

overzicht toezichtbezoeken 2005 (in chronologische volgorde)

inrichting/instelling	locatie	bestemming/ thema	datum
p.i. Overijssel	Zwolle	vrouwen; behandelen in detentie	19-jan
p.i. Rijnmond	Stadsgevangenis Rotterdam	h.v.b	21-jan
j.j.i. De Sprengen	Zutphen		2-feb
Veldzicht		tbs-kliniek	15-feb
detentiecentra Rotterdam Merwehaven	Rotterdam	uitzetcentrum	23-feb
p.i. Breda	unit 2	huis van bewaring voor vrouwen, b.z.a / behandelen in detentie	24-feb
j.j.i. Rentray	Flevoland		1-mrt
p.i. Achterhoek	Ooyerhoek	gevangenis, h.v.b. en jovo	7-mrt
Flevo Future	Amsterdam	tbs-kliniek	15-mrt
reclassering Utrecht/Arnhem	Arnhem	reclasseringstoezicht	21-mrt
p.i. Limburg-Zuid	Overmaze.	h.v.b / behandelen in detentie	24-mrt
j.j.i. De Doggershoek			5-apr
p.i. Noord-Brabant Noord	Leuvense Poort, h.v.b.		7-apr
p.i. Utrecht	Nieuwegein	h.v.b., gevangenis, jovo en b.z.a./ jovo; behandelen in detentie	11-apr
detentiecentrum Zeist		drugskoeriers	15-apr
reclassering 's-Hertogenbosch	s-Hertogenbosch	reclasseringstoezicht	20-apr
p.i. Amsterdam	grenshospitium Tafelbergweg	vreemdelingen	28-apr
Pompekliniek	p.i. Nieuw Vosseveld/Vught	advies voorbehandeling tbs-passanten	31-mei
p.i. Vught	unit 5	ebi labg	11-mei
FPK Assen		tbs-kliniek	19-mei
p.i. Haaglanden	Oost	Penitentiair Ziekenhuis	25-mei
p.i. Amsterdam	Het Veer	Foba	31-mei
reclassering Amsterdam	Amsterdam	reclasseringstoezicht	2-jun
p.i. Amsterdam	Het Schouw	h.v.b	6-jun
p.i. Zuid-West	locatie Torentijd	h.v.b., arrestanten en jovo	15-jun
j.j.i. Het Poortje	De Veenpoort		16-jun
Veldzicht		incidenteel bezoek intrekking verloven	29-jun
p.i. Noord	Groningen	h.v.b.	18-jul
detentiecentrum Roermond		drugskoeriers	18-aug
p.i. Noord-Brabant Noord/ tbs-kliniek De Rooyse Wissel	Oosterhoek Grave, pilot preklinische behandeling	advies voorbehandeling tbs-passanten	22-aug
reclassering regio Dordrecht/ Rotterdam	Dordrecht/Rotterdam	opdrachtgevers	25-aug
p.i. Rijnmond	De IJssel	gevangenis en h.v.b	1-sep
j.j.i. Het Keerpunt			2-sep
p.i. Noord-Holland Noord	Westlinge	gevangenis voor mannen, b.b.i.	13-sep
De Rooyse Wissel		tbs-kliniek	19-sep
p.i. Vught	unit 1	l.a.a./l.a.b.g.	21-sep
p.i. Noord	De Grittenborgh	b.z.a., i.b.a. en v.b.a.	28-sep
j.j.i. Teylingereind			30-sep
p.i. Limburg-Zuid	De Geerhorst	h.v.b. en gevangenis	3-okt
GgzEindhoven	De Grote Beek	ggz-instelling	6-okt

p.i. Flevoland	Almere Binnen	h.v.b. voor mannen/jovo	13-okt
reclassering regio Noord	Assen/Groningen		18-okt
j.j.j. De Heuvelrug	Lindenhorst		31-okt
p.i. Tilburg		vreemdelingenbewaring en h.v.b	3-nov
Pieter Baan Centrum		forensische observatiekliniek	9-nov
p.i. Haaglanden	Zoetermeer	h.v.b. en gevangenis	16-nov
j.j.i. De Hunnerberg		meer jongeren op 1 cel	17-nov
p.i. Noord-Brabant Noord	Oosterhoek	h.v.b. met i.b.a. en b.z.a.	21-nov
reclassering regio Alkmaar/ Haarlem	Haarlem		25-nov
p.i. Noord	De Marwei	h.v.b. en gevangenis / jovo en b.i.b.a. vervol- bezoek	1-dec
FPK De Meren		ggz-instelling	8-dec
p.i. Rijnmond	De Noordsingel	h.v.b. / vervolgbezoek	9-dec
j.j.i. De Hartelborgt	Spijkenisse	meer jongeren op 1 cel	14-dec
De Waag	Utrecht	behandelen in detentie	19-dec
Militair Penitentiair Centrum	Stroe	behandelen in detentie	19-dec

gebruikte afkortingen

Bij	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
b.s.d.	Bureau selectie- en detentiebegeleiding
Bvt	Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden
c.v.t.	commissie van toezicht
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNI	De Nieuwe Inrichting
ED	elektronische detentie
ET	elektronisch toezicht
f.p.k.	forensisch psychiatrische kliniek
gedeco	gedetineerdencommissie
GGz	geestelijke gezondheidszorg
h.v.b.	huis van bewaring
i.b.a.	individuele begeleidingsafdeling
isd	(plaatsing in een) inrichting voor stelselmatige daders
j.j.i.	justitiële jeugdinrichting
jovo	jongvolwassene (psychologisch onvolwassen gedetineerde)
m.m.d.-er	medewerker maatschappelijke dienstverlening
p.i.	penitentiare inrichting
pij	plaatsing in een justitiële jeugdinrichting
p.i.w.-er	penitentiair inrichtingswerker
p.p.	penitentiair programma
Pbw	Penitentiare beginselenwet
Pm	Penitentiare maatregel
sov	strafrechtelijke opvang verslaafden
tbs	terbeschikkingstelling
v.b.a.	verslaafdenbegeleidingsafdeling
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wobka	Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie

COLOFON

uitgave:

Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming
postbus 30137
2500 GC Den Haag
tel 070-36 19 300
www.rsj.nl

vormgeving:

Studio Daniëls bv, Den Haag

fotografie:

Marcel Molle

drukwerk:

Koninklijke Drukkerij Broese en Peereboom BV, Breda

