Het vervoer van ingeslotenen en hun goederen

Advies d.d. 25 juni 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting 5
1. Aanleiding en context voor dit advies 9
1.1. De problematiek rondom het vervoer van ingeslotenen 9
1.2 Kritische rapporten van de ISt 9
1.3 Vraagstelling, afbakening en opzet van het advies 10
1.4 Methodiek 11

2. Verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoering; regelgeving en problematiek 13
2.1 De status van de circulaires 13
2.2 De (verantwoordelijkheids)verdeling bij de vervoerstaak van justitiabelen 14
2.2.1 Rechtsgangvervoer 14
2.2.2 Inrichtingsvervoer 17
2.2.3 Plaatsings- en overplaatsingsvervoer 20
2.3 De (verantwoordelijkheids)verdeling bij de vervoerstaak van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen 22
2.4 De (verantwoordelijkheids)verdeling bij de vervoerstaak van ingesloten vreemdelingen 23
2.5 De uitvoering van het vervoer 26
2.5.1 De uitvoering van het vervoer van justitiabelen 26
2.5.2 De uitvoering van het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen 30
2.5.3 De uitvoering van het vervoer van ingesloten vreemdelingen 32
2.6 Het vervoer van goederen 33
2.7 Samenvatting en conclusie 34

3. Toezichthouders en klachtenprocedures; regelgeving en problematiek 37
3.1 Toezichthouders op het vervoer 37
3.1.1 Toezichthouders op nationaal niveau 37
3.1.2 Toezichthouders op Europees en internationaal niveau 39
3.2 De toezichthouders voor de specifieke vervoersbewegingen 40
3.2.1 Toezichthouders op het vervoer van justitiabelen 40
3.2.2 Toezichthouders op het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen 40
3.2.3 Toezichthouders op het vervoer van vreemdelingen 41
3.2.4 De hiaten in het toezicht 42
3.3 Klachtenprocedures voor het vervoer 43
3.3.1 Klachtenprocedures op nationaal niveau 43
3.3.2 Klachtenprocedures op Europees en internationaal niveau 44
3.3.3 De tekortkomingen in de klachtenprocedures 45
3.4 De klachtmogelijkheden ten aanzien van de specifieke vervoersbewegingen 45
3.4.1 Klachtmogelijkheden voor justitiabelen 45
3.4.2 Klachtmogelijkheden voor civielrechtelijk ingesloten jeugdigen 47
3.4.3 Klachtmogelijkheden voor vreemdelingen 47
3.4.4 De hiaten in de klachtmogelijkheden 48
3.5 Samenvatting en conclusie 48

4. Aanbevelingen 51
4.1 Wet- en regelgeving 51
4.2 Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden 52
4.3 Goederenvervoer 55
4.4 Klacht- en beroepsmogelijkheden 56
4.5 Toezicht 57
4.6 Randvoorwaarden voor het vervoer 58

Bronvermelding 61

Bijlage I Circulaireoverzicht 65

Bijlage II Schematisch overzicht verantwoordelijkheid, klachtmogelijkheid en toezicht 67

Samenvatting

Aanleiding en context van het advies

Dit advies richt zich op het vervoer van een grote groep ingeslotenen, namelijk gedetineerden, tbs-gestelden, strafrechtelijk ingesloten jeugdigen, civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en bestuursrechtelijk ingesloten vreemdelingen. Deze ingeslotenen moeten regelmatig worden vervoerd, bijvoorbeeld naar de rechtbank, het ziekenhuis of omdat ze worden overgeplaatst naar een andere inrichting. Het is voor de vervoerders dagelijks een (logistieke) uitdaging om al deze personen op de juiste tijd op de juiste bestemming te krijgen. Complicerende factor daarbij is dat bij dit vervoer, afhankelijk van doel en bestemming, diverse instanties zijn betrokken zoals de inrichting waar de ingeslotene verblijft en de parketpolitie. Daarnaast is de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) als landelijke dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) belast met het vervoer van deze ingeslotenen. Hoewel het vervoer in veel gevallen zonder problemen verloopt, gaan er ook dingen mis en ontbreekt het aan eenduidige wet- en regelgeving. Dit veroorzaakt problemen voor alle bij het vervoer betrokken partijen. Zo duren de ritten soms (zeer) lang, is het vaak niet duidelijk wie er verantwoordelijk is en wie beslissingen over beveiligingsmaatregelen mag nemen, ontbreekt het aan toezicht of is het voor de ingeslotene niet mogelijk om een klacht in te dienen over het vervoer. Het doel van dit advies is in de eerste plaats het bieden van een overzicht van de bestaande regelgeving op het terrein van het vervoer van ingeslotenen. Het tweede doel van het advies is het doen van aanbevelingen ter verbetering van (ondermeer de regelgeving van) het vervoer van ingeslotenen en hun goederen.

Wet- en regelgeving

De Raad stelt vast dat het aantal wettelijke bepalingen ten aanzien van het vervoer van ingeslotenen summier is en dat nadere uitwerking hiervan ontbreekt danwel dat uitwerking, in tegenstelling tot hetgeen wordt aanbevolen in de 'Aanwijzing voor de regelgeving'[1], heeft plaatsgevonden in een groot aantal circulaires, die soms sterk verouderd zijn. Los van de vraag of deze circulaires al dan niet rechtsgeldig zijn, zijn ze onvoldoende inzichtelijk. Fundamenteel punt daarbij is dat niet helder is wie de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid tot het geven van opdrachten heeft voor de verschillende vervoersbewegingen. In sommige gevallen is er een bevoegdheid toegekend aan de directeur van de inrichting, het is echter niet helder of deze zogenaamde bevelsbevoegdheid zich ook uitstrekt tot de tenuitvoerlegging van het vervoer door DV&O en de parketpolitie of slechts tot de medewerkers die onder het gezag van de directeur vallen. Het is daarnaast niet altijd duidelijk wie mag beslissen over het toepassen van beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer. Ten slotte is het soms onduidelijk of de directeur van de inrichting bevoegd is de vervoerde disciplinair te straffen of ordemaatregelen op te leggen naar aanleiding van incidenten die hebben plaatsgevonden tijdens het vervoer, in het bijzonder als dit vervoer niet is uitgevoerd door de inrichting maar bijvoorbeeld door DV&O.

Uitvoering van het vervoer

Naast de problematiek aangaande de verantwoordelijkheidsverdeling is er ook een aantal knelpunten aan het licht gekomen voor wat betreft de uitvoering van het vervoer. Voorafgaand aan het vervoer worden ingeslotenen geregeld onvoldoende ingelicht over de duur van het vervoer. Met name de transporten van ingeslotenen naar een rechtbank of gerechtshof in een ander arrondissement duren lang, zo constateert de Raad. Tijdens het transport beschikt de ingeslotene daarnaast lang niet altijd over eten en drinken. Verder blijkt dat er in de praktijk niet altijd een voldoende belangenafweging wordt gemaakt bij het toepassen van

1 *Aanwijzing voor de regelgeving, Stcrt. 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 1 april 2011, Stcrt. 2011, 6602. Deze Aanwijzing stelt dat normering van gedragingen, handelingen en bevoegdheden dient te geschieden met gebruikmaking van algemeen verbindende voorschriften, interne regelingen en beleidsregels. Aangezien de status van andere regulerende instrumenten zoals circulaires niet eenduidig en helder is, dient hiervan voor normering zoveel mogelijk te worden afgezien.*

beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer en spreken de verschillende instructies elkaar tegen.
Anders dan het vervoer van personen is het vervoer van goederen wel helder geregeld. Toch ontstaan er in de praktijk regelmatig problemen, zoals vermissing of beschadiging van goederen. Daarnaast is de regelgeving over het vervoer van goederen in het kader van de uitzetting van een vreemdeling onduidelijk.

Toezichthouders en klachtenprocedures
Bij het toezicht op het vervoer van ingeslotenen lijkt het vooral te ontbreken aan het daadwerkelijke toezicht in de praktijk. Het toezichtsterrein van bijvoorbeeld de Commissie van Toezicht bij DV&O en de Inspectie voor de Sanctietoepassing is dusdanig groot, dat het de vraag is of zij voldoende toezicht kunnen houden op het vervoer om eventuele problemen en misstanden tijdig te signaleren. In een aantal gevallen ontbreekt het aan toezicht, bijvoorbeeld bij het vervoer door de politie of het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen. Ingeslotenen hebben niet in alle gevallen toegang tot een onafhankelijke klachtenprocedure en soms staat er in zijn geheel geen klachtmogelijkheid voor hen open. De klachtenprocedures van de bij het vervoer betrokken instanties verschillen onderling sterk van elkaar en er is vaak geen beroep mogelijk. Ten aanzien van het vervoer door DV&O kan de ingeslotene in beginsel niet klagen. Over het door DV&O uitgevoerde inrichtingsvervoer is soms beklag mogelijk bij de beklagcommissie van de inrichting. Voor tbs-gestelden, civielrechtelijk- en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen die verblijven in grensdetentie bestaan vanwege een beperkt beklagrecht daarnaast nog extra hiaten in de klachtmogelijkheden naar aanleiding van het vervoer.

Aanbevelingen
De Raad doet een vijftal aanbevelingen voor verbetering van de bestaande wet- en regelgeving en de algehele uitvoering van het vervoer van ingeslotenen en hun goederen. Deze aanbevelingen betreffen het vervoer van alle in dit advies besproken groepen ingeslotenen.

Aanbevelingen:

I. Leg bevoegdheden en verantwoordelijkheden vast in wet- en regelgeving en maak deze inzichtelijk voor alle bij het vervoer betrokken partijen.

II. Zorg ervoor dat er (altijd) een onafhankelijke klachtenprocedure openstaat voor alle ingeslotenen die worden vervoerd.

III. Zorg dat er ten aanzien van alle vormen van vervoer onafhankelijk en doelmatig toezicht bestaat.

IV. Zorg dat de uitvoering van het vervoer voldoet aan vooraf vastgestelde randvoorwaarden en dat deze aansluit bij de aard van de te vervoeren ingeslotene ('vervoer op maat')

V. Werk op integrale wijze aan de uitvoering van bovenstaande aanbevelingen, zodat wet- en regelgeving op een samenhangende en consistente manier voor het gehele vervoersveld tot stand komen.

De Raad dringt er dus op aan een aantal onderwerpen over het vervoer meer expliciet in de wet te regelen. Dit geldt in het bijzonder voor bepalingen over verantwoordelijkheden en procedures. Daarmee wordt de kans op discussies over verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden (bijvoorbeeld over het toepassen

van beveiligingsmaatregelen) aanmerkelijk kleiner. Nadere regels voor het vervoer van ingeslotenen kunnen daaropvolgend worden uitgewerkt in een AMvB en/ of ministeriële regeling.

De vijf voornoemde aanbevelingen worden verder uitgewerkt in verschillende subaanbevelingen waarin onder meer wordt ingegaan op de praktische toepassing. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten volgens de Raad komen te liggen bij de partijen die een wezenlijke rol spelen bij het vervoer, te weten de directeur van de inrichting waar de ingeslotene verblijft en degene die het vervoer uitvoert. De Raad beschrijft in een aantal subaanbevelingen hoe deze verantwoordelijkheidsverdeling eruit kan komen te zien. Daarnaast doet de Raad verschillende subaanbevelingen om de uitvoering van het vervoer te verbeteren, volwaardige klacht- en beroepsmogelijkheden vorm te geven en toezicht te realiseren op alle vervoersbewegingen. Tot slot volgt een aantal randvoorwaarden waar het vervoer van ingeslotenen volgens de Raad aan moet voldoen. Het vervoer zou waar mogelijk beperkt moeten worden en bij het vervoer dient 'maatwerk' plaats te vinden: de specifieke omstandigheden van bijvoorbeeld jeugdigen, vreemdelingen en zieke gedetineerden dienen steeds in het oog te worden gehouden bij het vervoer.

1. Aanleiding en context voor dit advies

1.1. De problematiek rondom het vervoer van ingeslotenen

Jaarlijks worden door heel Nederland duizenden personen vervoerd die door de overheid rechtens hun vrijheid is ontnomen.[2] Gedetineerden, tbs-gestelden en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen worden vanuit justitiële inrichtingen vervoerd voor onder meer het bijwonen van gerechtelijke procedures, vanwege de overplaatsing naar een andere inrichting of vanwege een afspraak in het ziekenhuis. Ook jeugdigen die op civielrechtelijke basis verblijven in een gesloten jeugdzorginstelling moeten zo nu en dan naar de rechtbank voor bijvoorbeeld de toetsing van hun ondertoezichtstelling. Ten slotte worden vreemdelingen die gedwongen verblijven in detentiecentra, regelmatig vervoerd naar onder meer ambassades of naar vliegvelden in het kader van hun uitzetting. Het is voor de vervoerders dagelijks een (logistieke) uitdaging om al deze personen op de juiste tijd op de juiste bestemming te krijgen. Complicerende factor daarbij is dat bij dit vervoer, afhankelijk van doel en bestemming, diverse instanties zijn betrokken zoals de inrichting waar de ingeslotene verblijft en de parketpolitie.[3] Daarnaast is de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) als landelijke dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) sedert 1998 belast met het vervoer van deze ingeslotenen. Ook het vervoer van de goederen van ingeslotenen die worden overgeplaatst van de ene inrichting naar de andere of naar de luchthaven in geval van een uitzetting behoort tot de taken van DV&O. Daarnaast neemt DV&O op basis van convenanten verscheidene vervoerstaken over van andere instanties. Door DV&O alleen werden in 2011 al bijna 164.000 vervoersaanvragen uitgevoerd.[4]

Hoewel het vervoer in veel gevallen zonder problemen verloopt, gaat er in de praktijk ook nog wel eens wat mis, zo blijkt onder meer uit uitspraken van de Nationale ombudsman, jurisprudentie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de Raad of RSJ) en uit berichtgeving in de media.[5] Justitiabelen geven aan soms uren achtereen in een busje door te brengen zonder dat zij de beschikking hebben over eten en drinken, er wordt geklaagd over onveilig rijgedrag van chauffeurs en regelmatig ontbreekt bij de te vervoeren ingeslotenen informatie over de duur van het vervoer. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de toepassing van beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer, zo blijkt onder meer uit uitspraken van de Nationale ombudsman. Dit veroorzaakt problemen voor alle bij het vervoer betrokken partijen. Ten slotte staat voor ingeslotenen niet altijd een onafhankelijke klachtenprocedure open of is het voor hen niet duidelijk bij welke instantie een klacht ingediend kan worden. Het ontbreken van een onafhankelijke klachtenprocedure kan afbreuk doen aan de rechtspositie van deze ingesloten personen. Doordat de bestaande klachtenprocedure van een van de belangrijkste vervoerders in de praktijk niet toegankelijk blijkt te zijn voor ingeslotenen, vallen zij geregeld tussen wal en schip en hebben zij geen mogelijkheid tot klagen.

1.2 Kritische rapporten van de ISt

De problematiek rondom het vervoer van ingeslotenen is al langere tijd bij de Raad bekend. Meer dan tien jaar geleden heeft de (voorloper van de) Raad al uitspraken gedaan naar aanleiding van klachten van ingeslotenen

2 Onder deze groep ingeslotenen verstaat de Raad in dit advies alle door de Nederlandse staat van hun vrijheid beroofde personen, uitgezonderd vrijheidsbeneming op grond van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. Het betreft dus het vervoer van gedetineerden, tbs-gestelden, ingesloten minderjarigen (zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk) en bestuursrechtelijk ingesloten vreemdelingen.

3 De term parketpolitie als zodanig bestaat niet meer. Nu er binnen de regio's verschillende termen voor dit specifieke onderdeel van de regiopolitie worden gehanteerd, wordt in dit advies voor de duidelijkheid de term parketpolitie aangehouden.

4 Dit omvat alle regulier beveiligde- en extra beveiligde vervoersbewegingen.

5 Een voorbeeld is een uitzending van het tv-programma NOVA, dat in oktober 2006 aandacht aan dit onderwerp besteedde. Dit leidde tot vragen in de Tweede Kamer: Aanhangsel Handelingen II 2006/2007, nr. 683.

over het vervoer. De Raad heeft eerder overwogen een advies te wijden aan dit onderwerp. Een in 2006 door de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) uitgevoerd onderzoek naar deze vervoersproblematiek was voor de Raad echter aanleiding advisering hierover aan te houden.[6] Het onderzoek van de ISt richtte zich in het bijzonder op het vervoer van strafrechtelijk gedetineerde meerderjarigen en strekte zich dus niet uit tot tbs-gestelden, straf- en civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen. Het betrof daarnaast uitsluitend het vervoer door uitvoerder DV&O. In zijn rapport deed de ISt onder meer de aanbeveling om duidelijker te regelen onder wiens verantwoordelijkheid het vervoer van gedetineerden plaatsvindt. Ook deed de ISt de aanbeveling om een Commissie van Toezicht (CvT) bij DV&O in het leven te roepen.[7]
In 2010 deed de ISt een vervolgonderzoek, waarin werd geconstateerd dat er een wetswijziging (van de Penitentiaire beginselenwet) in voorbereiding is die de verantwoordelijkheid voor het gedetineerdenvervoer moet gaan regelen. De ISt merkte daarnaast op dat de inmiddels bij DV&O ingestelde CvT geen beklagmogelijkheid kent.[8] Omdat de problematiek in de praktijk nog steeds speelt en hierbij niet alleen gedetineerde meerderjarigen zijn betrokken maar ook minderjarigen, tbs-gestelden en vreemdelingen acht de Raad het in vervolg op het onderzoek van de ISt wenselijk een advies uit te brengen met een breder karakter, over alle mogelijke vervoerbewegingen van ingeslotenen, zoals in paragraaf 1.1 naar voren gebracht, waarbij naast DV&O ook andere vervoerders worden meegenomen. Daarnaast gaat dit advies ook in op het vervoer van de goederen van ingeslotenen.
Naast het voornoemde themaonderzoek bracht de ISt eveneens in 2010 een Inspectiebericht uit over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. In dit Inspectiebericht wordt onder andere aandacht besteed aan het vervoer van ingesloten vreemdelingen. Het blijkt dat het vervoer van deze groep specifieke problemen oplevert, die mede verband houden met de onduidelijkheid in bevoegdheden van de directeur en de feitelijk vervoerder.[9] Zo hanteert DV&O een standaardprotocol voor vervoer in het kader van een ziekenhuisbezoek, of het nu om straf- of bestuursrechtelijk ingeslotenen gaat. Het Inspectiebericht noemt als schrijnend praktijkvoorbeeld het gebruik van een broekstok en koppelboeien bij een bezoek van een blinde vrouwelijke vreemdeling aan het ziekenhuis. Het hanteren van dezelfde veiligheidsvoorschriften bij het vervoeren van een vreemdeling als bij het vervoeren van een strafrechtelijk gedetineerde, acht de ISt niet proportioneel. De ISt doet de aanbeveling aan DV&O om het veiligheidsprotocol voor deze vervoersbewegingen te nuanceren, zodat de directeur van de inrichting de mogelijkheid krijgt in bepaalde gevallen van dit protocol af te wijken.[10] Ook hieruit blijkt de noodzaak om te komen tot een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken instanties bij het vervoer, bijvoorbeeld tussen de inrichting en de feitelijke vervoerder aangaande de bevoegdheid tot het toepassen van (extra) beveiligingsmaatregelen.

1.3 Vraagstelling, afbakening en opzet van het advies

In dit advies wordt ingegaan op alle vervoersbewegingen van ingeslotenen van en/of naar een inrichting. Het doel van het advies is in de eerste plaats het bieden van een overzicht van de relevante regelgeving op het terrein van het vervoer van ingeslotenen (hoofdstuk 2 en 3). Hieruit zal blijken hoe en waar de regels momenteel zijn vastgelegd voor de verschillende categorieën ingeslotenen en hun goederen. Een dergelijk overzicht kan inzicht geven in de vraag in hoeverre er sprake is van een overlap binnen de huidige regelgeving

6 *Inspectie voor de Sanctietoepassing 2006.*
7 *Inspectie voor de Sanctietoepassing 2006, p. 40.*
8 *Inspectie voor de Sanctietoepassing 2010a, p. 13.*
9 *Inspectie voor de Sanctietoepassing 2010b, p. 56.*
10 *Inspectie voor de Sanctietoepassing 2010c, p. 96. Deze aanbeveling heeft een landelijke strekking, aldus de ISt in het Inspectiebericht vreemdelingenbewaring.*

voor wat betreft de verantwoordelijkheden en klachtenprocedures. Daarnaast kan het eventuele hiaten in kaart brengen. Een tweede, hier uit volgend, doel van het advies is het doen van aanbevelingen ter verbetering van (wet- en regelgeving van) het vervoer van ingeslotenen en hun goederen (hoofdstuk 4). Dit betekent allereerst dat wordt verkend hoe een heldere verantwoordelijkheidsverdeling er uit kan zien. Het moet voor alle betrokken partijen inzichtelijk worden wie de verantwoordelijkheid draagt voor een specifieke vervoersbeweging en daaruit volgend wie beslissingen kan en mag nemen ten aanzien van de uitvoering van het vervoer. Vervolgens beschrijft de Raad aan welke voorwaarden een volwaardige klachtenprocedure voor het vervoer naar zijn oordeel zou moeten voldoen. Na de aanbevelingen voor het realiseren van een dergelijke klachtenprocedure en voor onafhankelijk toezicht op het vervoer, sluit de Raad zijn advies af met een aantal randvoorwaarden waaraan het vervoer van ingeslotenen zou moeten voldoen en doet hij hiervoor verschillende aanbevelingen.

1.4 Methodiek

Als achtergrondinformatie voor dit advies is (onder meer) gebruikgemaakt van de jurisprudentie van de Raad, uitspraken van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman, rapporten van verschillende toezichthouders, kamervragen en in de juridische vakpers verschenen literatuur.
Daarnaast zijn interviews gehouden met betrokken medewerkers in een aantal inrichtingen, en met verschillende uitvoerende partijen en personen betrokken bij de wet- en regelgeving op dit terrein. De lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in de bronvermelding. In het advies wordt gesproken van respondenten.

2. Verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoering; regelgeving en problematiek

De gang van zaken aangaande het vervoer van ingeslotenen is slechts in zeer algemene zin terug te vinden in de wetgeving. Voor verdere regelgeving zijn de betrokkenen aangewezen op een grote hoeveelheid, veelal verouderde, circulaires. Daarnaast bestaan er convenanten waarin afspraken over het vervoer tussen partijen zijn opgenomen.
Aan de hand van de wetgeving en de circulaires wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het vervoer en wordt belicht hoe het vervoer door de verschillende partijen wordt uitgevoerd. Daarnaast wordt gekeken wat de eventuele problemen en knelpunten zijn bij deze verantwoordelijkheidsverdeling en bij de uitvoering van de diverse transporten.

Paragraaf 2.1 begint met een algemene opmerking over de circulaires die van toepassing zijn op het vervoer van ingeslotenen. Paragraaf 2.2 behandelt vervolgens het vervoer van justitiabelen, onderverdeeld naar strafrechtelijk gedetineerde meerderjarigen (hierna: gedetineerden), tbs-gestelden en strafrechtelijk gedetineerde minderjarigen (hierna: jeugd). Deze justitiabelen worden grotendeels op gelijke wijze en op grond van dezelfde regelgeving vervoerd. Waar de regelgeving tussen deze drie groepen van elkaar verschilt, zal dit worden aangegeven. De vervoersmogelijkheden zijn hierbij onderverdeeld naar rechtsgangvervoer, inrichtingsvervoer en plaatsing -/ overplaatsingsvervoer. De betekenis van deze begrippen wordt nader uiteengezet in dit hoofdstuk. Steeds wordt aangegeven wat de wettelijke basis is voor het uitvoeren van de vervoersbeweging, welke instantie belast is met de uitvoering van het transport, welke instantie een disciplinaire straf of ordemaatregel mag opleggen aan de ingeslotene naar aanleiding van een incident tijdens het vervoer en welke problemen er bij de Raad bekend zijn. De daarop volgende twee paragrafen, 2.3 en 2.4, omvatten een afzonderlijke bespreking van het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en bestuursrechtelijk ingesloten vreemdelingen. Daarbij komen alle soorten vervoersmomenten die van toepassing zijn op deze groepen aan de orde. Paragraaf 2.5 belicht de daadwerkelijke uitvoering van het vervoer van de verschillende categorieën ingeslotenen en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en problemen nader. In paragraaf 2.6 wordt kort ingegaan op de verantwoordelijkheden ten aanzien van het vervoer van de goederen van de ingeslotenen. Paragraaf 2.7 geeft ten slotte een samenvatting en conclusie van hoofdstuk 2.

2.1 De status van de circulaires

Zoals hiervoor al werd aangegeven is het vervoer van ingeslotenen grotendeels geregeld in circulaires. In één van deze circulaires is bijvoorbeeld vastgelegd welke instantie er verantwoordelijk is voor het vervoer van de ingeslotenen naar de rechtbank.[11] De term circulaire is in de 'Aanwijzingen voor het gebruik en inrichting van circulaires' gedefinieerd als een schriftelijke mededeling van algemene aard, afkomstig van de rijksoverheid, die is gericht tot en wordt verzonden aan een aantal bestuursorganen, publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke rechtspersonen of een groep natuurlijke personen buiten de overheid.[12] Er bestaat geen helderheid over de status en geldigheidsduur van circulaires. Voornoemde aanwijzing kende een maximale geldigheidsduur van vier jaar toe aan circulaires. Deze aanwijzing is echter ingetrokken bij de 'Regeling vaststelling achtste wijziging Aanwijzingen voor de regelgeving'.[13]

11 *Waar in dit advies gesproken wordt over rechtbank kan ook gerechtshof worden gelezen.*
12 *Bij circulaire van de minister-president van 7 mei 1986, kenmerk 366374, Stcrt. 1986, 118, p. 6.*
13 *Stcrt. 2008, 176, p.2.*

Uit laatstgenoemde regeling volgt dat de normering van gedragingen, handelingen en bevoegdheden dient te geschieden met gebruikmaking van de instrumenten genoemd in de 'Aanwijzing voor de regelgeving'.[14] Instrumenten die in de aanwijzing worden genoemd zijn algemeen verbindende voorschriften, interne regelingen en beleidsregels. De status van andere regulerende instrumenten zoals circulaires is volgens de aanwijzing niet eenduidig en helder. Van gebruik van circulaires voor normering dient dan ook zoveel mogelijk te worden afgezien, aldus de aanwijzing.
Het is niet duidelijk wat het een en andere betekent voor de geldigheid van de circulaires waarin de regelgeving omtrent het vervoer van ingeslotenen staat. Zeker is wel dat van een aantal circulaires de vooraf gestelde geldigheidstermijn is verstrekken en de circulaires waaraan vooraf geen geldigheidsduur is verbonden veelal tien tot vijftien jaar oud zijn (zie bijlage I). Afgezien van de vraag of onder meer regelgeving voor wat betreft de rechtspositie van ingeslotenen wel mag worden vastgelegd in circulaires is het dus ook de vraag of deze circulaires nog wel rechtsgeldig zijn. Daarnaast zijn de circulaires onvoldoende toegankelijk. Nu voor een beschrijving van het gevestigde beleid geen ander instrument voorhanden is, baseert de Raad zich in dit advies op voornoemde circulaires. Voorgaande belicht naar het oordeel van de Raad wel een aanzienlijke hiaat in de regelgeving van het vervoer van ingeslotenen.

2.2 De (verantwoordelijkheids)verdeling bij de vervoerstaak van justitiabelen

2.2.1 Rechtsgangvervoer

➢ *Omschrijving van het rechtsgangvervoer van justitiabelen*

Het rechtsgangvervoer is het vervoer van een justitiabele in het kader van een gerechtelijke procedure. Het betreft overwegend het transport van voorlopig gehechten en afgestraften van en naar de rechtbank op verzoek van het Openbaar Ministerie, in het kader van de strafzaak. Daarnaast kan de ingeslotene door de rechtbank worden opgeroepen in het kader van bijvoorbeeld een civiele zaak. Dit vervoer wordt meestal aangevraagd door de inrichting. Een derde met regelmaat voorkomende mogelijkheid is dat de ingeslotene op verzoek van de Raad moet worden vervoerd in het kader van een penitentiair beroep, indien de beroepscommissie van de Raad zitting houdt in een andere inrichting dan waar de ingeslotene verblijft. Dit vervoer wordt, nadat de benodigde gegevens ten aanzien van eventuele beperkingen en benodigde beveiligingsmaatregelen zijn opgevraagd bij de afdeling bevolking van de inrichting waar de ingeslotenen verblijft, aangevraagd door de Raad.

➢ *De wettelijke basis voor het rechtsgangvervoer van justitiabelen*

Gedetineerden

In artikel 26 Penitentiaire beginselenwet (Pbw) wordt bepaald dat:

- de directeur van de inrichting de gedetineerde in de gelegenheid dient te stellen, onder door hem te stellen voorwaarden, de inrichting te verlaten om een gerechtelijke procedure bij te wonen.
- de directeur met oog op het verlaten van de inrichting aan daartoe door hem aangewezen ambtenaren of medewerkers kan bevelen dat de betrokken persoon naar de daartoe bestemde plaats wordt overgebracht.
- de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister) nadere regels kan stellen over de wijze waarop dit rechtsgangvervoer plaatsvindt.

14 *Gebaseerd op het besluit van de minister-president van 18 december 1992, Stcrt. 1992, 230, p. 13, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 1 april 2011, Stcrt. 2011, 6602.*

Tbs-gestelden

In artikel 50 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) wordt bepaald dat:

- de directeur van de inrichting de tbs-gestelde in de gelegenheid dient te stellen de inrichting te verlaten om een gerechtelijke procedure bij te wonen.
- de minister nadere regels kan stellen over de wijze waarop dit rechtsgangvervoer van tbs-gestelde plaatsvindt.
- In artikel 52 Reglement verpleging ter beschikking gestelden (Rvt) is eveneens bepaald dat:
- de directeur van de inrichting de Tbs-gestelde in de gelegenheid dient te stellen de inrichting te verlaten om een gerechtelijke procedure bij te wonen.

De bevelsbevoegdheid van de directeur ontbreekt hier.

Jeugd

In artikel 28 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) wordt bepaald dat:

- de directeur van de inrichting de jeugdige in de gelegenheid dient te stellen, onder door hem te stellen voorwaarden, de inrichting te verlaten om een gerechtelijke procedure bij te wonen.
- de directeur met het oog op het verlaten van de inrichting aan daartoe door hem aangewezen ambtenaren of medewerkers kan bevelen dat de jeugdige naar de daartoe bestemde plaats wordt overgebracht.
- de minister nadere regels kan stellen over de wijze waarop dit rechtsgangvervoer van jeugdigen plaatsvindt.

De bevelsbevoegdheid van de directeur ontbreekt hier.

➢ *De uitvoerder(s) van het rechtsgangvervoer van justitiabelen*

De regels voor de uitvoering van het rechtsgangvervoer zijn vervat in verschillende, door of namens de minister bekendgemaakte, circulaires, zoals in paragraaf 2.1. aan de orde is gesteld. Naar aanleiding van de in 1995 beschikbaar gestelde gelden aan de minister (destijds de minister van Justitie) voor de verbetering van de uitvoering van de politietaken ten dienste van Justitie, is door de minister een stuurgroep 'ontvlechting politietaken' ingesteld. Conform het advies van deze stuurgroep is in dit kader de landelijke vervoersdienst Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) opgericht. Volgens de huidige regelgeving is DV&O verantwoordelijk voor het rechtsgangvervoer voor zover dit de arrondissementsgrenzen overschrijdt en/of extra beveiligd vervoer betreft.[15] De verantwoordelijkheid voor het binnen-arrondissementale rechtsgangvervoer ligt bij de parketpolitie. Voorgaande blijkt uit de circulaire van 19 december 1997.[16] In deze circulaire is daarnaast opgenomen dat DV&O op basis van convenanten ook transporten kan uitvoeren die niet behoren tot haar kerntaak, zoals het binnen-arrondissementale rechtsgangvervoer. Indien dit de efficiency van transporttaken bevordert, wordt zulks zelfs aanbevolen.[17]

Voor jeugdigen is daarnaast de circulaire van 9 juli 1999 van toepassing.[18] In deze circulaire wordt voorgaande taakverdeling bevestigd. In 2000 is de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het rechtsgangvervoer van alle justitiabelen herhaald in een brief van de sectordirecteur gevangeniswezen namens de minister.[19] In de praktijk blijkt dat de regiopolitie (waar de parketpolitie deel van uitmaakt) steeds vaker een beroep op DV&O wenst te doen voor wat betreft het binnen-arrondissementale rechtsgangvervoer.

15 Met ingang van 1 januari 1998 heeft DV&O deze vervoerstaak overgenomen van de parketpolitie.
16 Circulaire over de verdeling van vervoerstaken, kenmerk 644013/97/DJI.
17 De mogelijkheid van het overnemen van een vervoerstaak door DV&O is van toepassing op alle vervoersbewegingen die in dit hoofdstuk behandeld worden en geldt dus ook voor het vervoer van de andere categorieën ingeslotenen.
18 Circulaire over het vervoer van jeugdige ingeslotenen, kenmerk 761371/99/DJI.
19 Bij brief van 23 december 2000, kenmerk 5067682/00/DJI.

Uit het jaarplan van de DJI van 2012 komt naar voren dat in het kader van de vorming van de nationale politie naar intensievere vormen van samenwerking wordt gezocht tussen de politie en DV&O. Dit houdt onder andere in dat het verder samenbrengen van het binnen-arrondissementale vervoer en het boven-arrondissementale vervoer wordt overwogen.[20] DV&O zal mogelijk nog meer transporten gaan overnemen en uitvoeren voor de parketpolitie.

➢ *De bevoegdheid tot het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel n.a.v. het rechtsgangvervoer van justitiabelen*

Een ander aspect van de verantwoordelijkheidsverdeling in het kader van het rechtsgangvervoer is de vraag wie er bevoegd is tot het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel aan de ingeslotene, naar aanleiding van ongeregeldheden ten tijde van het vervoer. Gedragingen van justitiabelen buiten de inrichting kunnen aanleiding zijn tot het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel door de directeur van de inrichting mits het verblijf buiten de inrichting nog valt onder de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. In artikel 51 juncto artikel 50 Pbw wordt bepaald dat de directeur bevoegd is een disciplinaire straf op te leggen wegens feiten die onverenigbaar zijn met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. In artikel 23 juncto artikel 24 Pbw wordt bepaald dat de directeur onder meer bevoegd is een ordemaatregel op te leggen indien dit in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel van een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming noodzakelijk is of indien dit ter bescherming van de betrokken gedetineerde noodzakelijk is. Ten aanzien van tbs-gestelden en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen is de bevoegdheid tot het opleggen van een disciplinaire straf vastgelegd in artikel 49 juncto artikel 48 Bvt respectievelijk artikel 55 juncto artikel 54 Bjj. De bevoegdheid tot het opleggen van een ordemaatregel aan strafrechtelijk ingesloten jeugdigen is vastgelegd in artikel 24 juncto artikel 25 Bjj. Tbs-gestelden kunnen in hun vrijheid binnen de inrichting worden beperkt op grond van artikel 31 e.v. Bvt.
In de Memorie van Toelichting bij de Pbw staat over het opleggen van een disciplinaire straf: “De voorgestelde toevoeging dat ook feiten die strijdig zijn met een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming strafbaar zijn stelt buiten twijfel dat gedragingen van een gedetineerde buiten de inrichting voor disciplinaire afdoening in aanmerking komen, mits het verblijf buiten de inrichting nog viel onder de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.”[21] In artikel 50, vierde lid, Pbw en artikel 54, vierde lid, Bjj wordt verder bepaald dat een straf kan worden opgelegd dan wel ten uitvoer gelegd in een andere inrichting of afdeling dan waarin het verslag is opgemaakt. In de Memorie van Toelichting bij de Pbw staat over het opleggen van een ordemaatregel dat dit zowel mogelijk is naar aanleiding van incidenten in de inrichting als daarbuiten.[22]
Uit de jurisprudentie van de Raad blijkt dat de directeur van de inrichting op grond van voorgaande bevoegd is een disciplinaire straf of ordemaatregel op te leggen naar aanleiding van het gedrag van een justitiabele ten tijde van het rechtsgangvervoer en zijn verblijf op de rechtbank.[23]
Op grond van bovenstaande is het dus de directeur van de inrichting waar de ingeslotene verblijft die bevoegd is een disciplinaire straf of ordemaatregel op te leggen naar aanleiding van een incident tijdens het rechtsgangvervoer.

➢ *De problematiek ten aanzien van het rechtsgangvervoer van justitiabelen*

De Raad constateert dat de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in het kader van het rechtsgangvervoer

20 *Jaarplan DJI 2012, p. 14.*
21 *Kamerstukken II 1994-95, 24 263, nr. 3, p. 67.*
22 *Kamerstukken II 1994-95, 24 263, nr. 3, p. 43.*
23 *Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ: 04/0130/GA, 06/2652/GA & 07/2460/GA.*

steunt op verouderde circulaires en dat deze mogelijk geen rechtskracht meer hebben.[24] Dit kan ongewenste situaties opleveren, bijvoorbeeld wanneer partijen zich beroepen op bepalingen uit deze circulaires. In paragraaf 2.1 kwam al aan de orde dat voor normering in ieder geval zoveel mogelijk dient te worden afgezien van het gebruik van circulaires.[25]
De Raad acht daarnaast onduidelijk welke partij wanneer verantwoordelijk is voor het rechtsgangvervoer en de bevelsbevoegdheid draagt ten aanzien van dit vervoer. Dit wordt verder versterkt nu het binnen-arrondissementale rechtsgangvervoer door de parketpolitie steeds vaker wordt overgedragen aan DV&O en het de vraag is of hiermee ook de eindverantwoordelijkheid voor dit vervoer bij DV&O komt te liggen. Naast deze uitvoerende partijen is er ten aanzien van het rechtsgangvervoer in de beginselenwetten ook nog een rol toebedeeld aan de directeur van de inrichting waar de justitiabele verblijft. De Raad constateert dat de Pbw en de Bjj de inrichtingsdirecteur de bevoegdheid geven aan daartoe door hem aangewezen ambtenaren of medewerkers te bevelen dat de justitiabele naar de daartoe bestemde plaats wordt overgebracht.[26] Het is niet duidelijk of deze bevelsbevoegdheid van de directeur zich uitstrekt tot DV&O en de parketpolitie of slechts tot de medewerkers die onder het gezag van de directeur vallen. Ook is het niet duidelijk of deze bevelsbevoegdheid ook geldt ten aanzien van de wijze waarop het vervoer wordt uitgevoerd of alleen op de voorbereiding van het vervoer. In de Bvt wordt deze bevoegdheid van de directeur overigens niet expliciet geregeld.
Voorgaande maakt dat ook niet duidelijk is welke instantie de verantwoordelijkheid draagt indien voor het rechtsgangvervoer van een justitiabele met lichamelijke klachten de benodigde maatregelen achterwege blijven. Dit blijkt onder meer uit de jurisprudentie van de RSJ.[27]

Een meer praktisch probleem is dat de duur van de ritten in het kader van het boven-arrondissementale rechtsgangvervoer vaak lang zijn, zo blijkt uit de gesprekken met de respondenten. DV&O voert het boven-arrondissementale rechtsgangvervoer uit en vervoert een groot aantal justitiabelen per dag. Dit heeft consequenties voor de duur van de ritten nu er voor één transport vaak justitiabelen uit verschillende inrichtingen door heel Nederland worden opgehaald. Daarnaast verblijven de justitiabelen soms een dag lang in een niet voor langdurig verblijf bedoelde wachtcel op de rechtbank. Respondenten laten weten dat dit onnodig spanning en agressie kan veroorzaken aangezien dit veelal kleine en zeer sobere cellen zijn.

2.2.2 Inrichtingsvervoer

➢ *Omschrijving van het inrichtingsvervoer van justitiabelen*

Tot het inrichtingsvervoer wordt zowel het sociale als het medische vervoer vanuit de inrichting gerekend. Het verlaten van de inrichting in het kader van het sociale vervoer vindt plaats op humanitaire gronden, zoals het bijwonen van een bevalling of begrafenis door de justitiabele. Het medisch vervoer is het transport naar een plaats voor medische behandeling of (voor)onderzoek. Het inrichtingsvervoer wordt altijd geïnitieerd en aangevraagd door de inrichting.

24 Zie paragraaf 2.1 en voor een overzicht van deze circulaires bijlage I.
25 Aanwijzing voor de regelgeving, Stcrt. 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 1 april 2011, Stcrt. 2011, 6602.
26 In respectievelijk artikel 26, vijfde lid, Pbw en artikel 28, tweede lid, Bjj wordt bepaald dat de directeur de justitiabele in de gelegenheid dient te stellen onder door hem te stellen voorwaarden de inrichting te verlaten teneinde een gerechtelijke procedure bij te wonen en hij met het oog op het verlaten van de inrichting aan daartoe door hem aangewezen ambtenaren of medewerkers kan bevelen dat de justitiabele naar de daartoe bestemde plaats wordt overgebracht.
27 Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ: 11/0744/TA & 08/2649/TA.

➢ *De wettelijke basis voor het inrichtingsvervoer van justitiabelen*

Gedetineerden

In artikel 26 Pbw wordt bepaald dat:

- de gedetineerden incidenteel verlof kan worden verleend. Het sociale vervoer van gedetineerden vindt plaats op humanitaire gronden bij gelegenheid van dit incidentele verlof.
- de minister nadere regels stelt in het kader van het incidentele verlof.
- In artikel 21 e.v. van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting:
- stelt de minister nadere regels voor het verlaten van de inrichting. Deze zijn echter niet gericht op het vervoer.

In artikel 42, vierde lid, Pbw wordt bepaald dat:

- de directeur zorg draagt voor de overbrenging van de gedetineerde naar een ziekenhuis dan wel andere instelling, indien medische behandeling aldaar plaatsvindt.

De bevelsbevoegdheid van de directeur ontbreekt hier.

Tbs-gestelden

In artikel 50 Bvt en artikel 53 Rvt wordt bepaald dat:

- het verlaten van de inrichting, met machtiging van de minister, in het kader van het sociale vervoer van Tbs-gestelden plaatsvindt op humanitaire gronden bij wijze van incidenteel verlof.
- In artikel 13 van de Verlofregeling TBS:
- is het incidentele verlof verder uitgewerkt. Deze regels zijn echter niet gericht op het vervoer.

In artikel 41, vierde lid, Bvt wordt bepaald dat:

- de directeur zorg draagt voor de overbrenging van de gedetineerde naar een ziekenhuis dan wel andere instelling, indien medische behandeling aldaar plaatsvindt.

De bevelsbevoegdheid van de directeur ontbreekt hier.

Jeugd

In artikel 30 Bjj wordt bepaald dat:

- strafrechtelijk ingesloten jeugdigen de inrichting tijdelijk kunnen verlaten op humanitaire gronden bij wijze van incidenteel verlof.
- er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot het verlaten van de inrichting door de jeugdigen bij wijze van verlof.

In artikel 32 Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj):

- is het incidentele verlof verder uitgewerkt. Deze regels zijn echter niet gericht op het vervoer.

In artikel 47, tweede lid juncto derde lid sub c, Bjj wordt bepaald dat:

- de directeur zorg draagt voor de overbrenging van de jeugdige naar een ziekenhuis dan wel andere instelling, indien medische behandeling aldaar plaatsvindt.

In artikel 12 van de Regeling plaatsing en overplaatsing jeugdigen:

- wordt voornoemde verantwoordelijkheid van de directeur herhaald.

De bevelsbevoegdheid van de directeur ontbreekt hier.

➢ *De uitvoerder(s) van het inrichtingsvervoer van justitiabelen*

Uit de circulaire van 4 februari 1998 blijkt dat de uitvoering van het inrichtingsvervoer van zowel gedetineerden, tbs-gestelden als strafrechtelijk ingesloten jeugdigen in eerste instantie de taak van de

inrichting is.[28] Dit laat onverlet dat DV&O het vervoer op basis van convenanten kan overnemen en uitvoeren in opdracht van de inrichting.[29] In die gevallen dat de veiligheidsrisico's te groot zijn, is de inrichting niet bevoegd het inrichtingsvervoer uit te voeren.[30] Het is aan de inrichtingsdirecteur om te bepalen wanneer de risico's te groot zijn. De risico's zijn in ieder geval te groot indien sprake is van een ingeslotene die is aangemerkt als (extreem) vlucht- en gemeengevaarlijk.[31] In deze gevallen dient sprake te zijn van extra beveiligd vervoer door DV&O. In de circulaire is bepaald dat de inrichting slechts bevoegd is dit transport uit te voeren wanneer het om zeer dringende medische redenen niet kan worden uitgesteld en DV&O er niet binnen de gewenste tijd in kan voorzien. Voor jeugdigen is daarnaast de circulaire van 9 juli 1999 van toepassing.[32] In deze circulaire wordt voorgaande herhaald.
In de brief van 23 december 2000 van de sectordirecteur gevangeniswezen namens de minister wordt aangehaakt bij voornoemde verantwoordelijkheid van de directeur en wordt deze doorgevoerd voor gevallen waarin deze bevoegdheid van hem kan worden afgeleid. Op grond van de medische en sociale verantwoordelijkheid van de directeur ten opzichte van de ingeslotene, kan hij hiertoe bevoegdheden overdragen of aanwijzingen geven aan ambtenaren en medewerkers belast met het transport. Deze bevoegdheden en aanwijzingen zijn gebaseerd op de medische en sociale verantwoordelijkheid van de directeur voor de justitiabele, en ook bij de uitvoering hiervan door een andere instantie blijft de directeur dus verantwoordelijk.[33] Op grond van het voorgaande is de directeur van de inrichting, door middel van de 'lange arm constructie', ook verantwoordelijk voor vervoersbewegingen uitgevoerd door DV&O in opdracht van de inrichting.
In het kader van het inrichtingsvervoer ontbreekt een bepaling inhoudende een bevelsbevoegdheid zoals eerder is omschreven bij het rechtsgangvervoer (paragraaf 2.2.1). De inrichtingsdirecteur kan blijkens de wettelijke bepalingen alleen aanwijzingen geven omtrent de uitvoering van dit vervoer nu hem geen bevelsbevoegdheid is toegekend.

➢ *De bevoegdheid tot het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel n.a.v. het inrichtingsvervoer*
Eerder is al vastgesteld dat de directeur verantwoordelijk is voor het inrichtingsvervoer en hij deze verantwoordelijkheid ook draagt indien de bevoegdheid voor uitvoering van hem is afgeleid. De directeur is op grond van dezelfde bepalingen als besproken zijn bij het rechtsgangvervoer bevoegd tot het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel naar aanleiding van een incident tijdens het inrichtingsvervoer. Voorgaande blijkt ook uit de jurisprudentie van de Raad.[34]

➢ *De problematiek ten aanzien van het inrichtingsvervoer van justitiabelen*
Uit de beginselenwetten kan worden afgeleid dat het medische vervoer de verantwoordelijkheid is van de inrichtingsdirecteur. De verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het sociale vervoer is niet expliciet geregeld in de beginselenwetten, maar slechts geregeld in een aantal, veelal verouderde, circulaires.[35]
Het is daarnaast ook niet in de beginselenwetten geregeld bij wie de eindverantwoordelijkheid voor zowel het medisch- als het sociale inrichtingsvervoer ligt indien de uitvoerende taak door de inrichting is overgedragen

28 Circulaire over het inrichtingsvervoer, kenmerk 671238/97/DJI.
29 Circulaire over de verdeling van vervoerstaken, kenmerk 644013/97/DJI.
30 Circulaire over het inrichtingsvervoer, kenmerk 671238/97/DJI, artikel 3 en 4.
31 Dit geldt voor alle op de GVM (gedetineerden met een vlucht- en maatschappelijk risico) lijst geplaatste justitiabelen.
32 Circulaire over het vervoer van jeugdige ingeslotenen, kenmerk 761371/99/DJI.
33 Bij brief van 23 december 2000, kenmerk 5067682/00/DJI.
34 Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ: 03/2813/GA & 06/0371/GA.
35 Zie paragraaf 2.1 en voor een overzicht van deze circulaires bijlage I.

aan DV&O. In de brief van 23 december 2000 van de sectordirecteur gevangeniswezen van DJI wordt gesteld dat de verantwoordelijkheid voor dit vervoer altijd bij de directeur ligt, ook indien het is uitgevoerd door een andere instantie. De inrichtingsdirecteur is dan door middel van deze zogenaamde 'lange arm constructie' verantwoordelijk voor vervoersbewegingen uitgevoerd door DV&O in opdracht van de inrichting.
De Raad constateert verder dat de directeur van de inrichting slechts aanwijzingen kan geven aan de vervoerder voor wat betreft het inrichtingsvervoer en dat een bevelsbevoegdheid (zoals hem toekomt in het kader van het rechtsgangvervoer) ontbreekt.
Uit onder meer de gesprekken met de respondenten en de jurisprudentie van de Raad blijkt dat deze verdeling van verantwoordelijkheden niet zonder problemen is. De verantwoordelijkheid voor het toepassen van geweld en/of beveiligingsmaatregelen door DV&O in het kader van het inrichtingsvervoer wordt dan ook afwisselend bij de uitvoerder DV&O en de inrichting neergelegd.[36] Vooral ten aanzien van tbs-gestelden en jeugdigen bestaat bij de inrichtingen een wens om over de wijze van vervoer mee te beslissen en een meer individuele benadering toe te passen. Dit is ook gebleken uit de gesprekken met de respondenten. Sommige respondenten geven echter aan dat DV&O hierover mag beslissen indien zij de uitvoerende partij is. Hier wordt in paragraaf 2.5 verder op in gegaan.

2.2.3 Plaatsings- en overplaatsingsvervoer

➢ *Omschrijving van het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van justitiabelen*

Het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van gedetineerden en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen gebeurt in opdracht van de selectiefunctionaris van DJI. Tbs-gestelden worden geplaatst en overgeplaatst in opdracht van het Openbaar Ministerie.

➢ *De wettelijke basis voor het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van justitiabelen*

Gedetineerden

In artikel 15 Pbw wordt bepaald dat:

- de selectiefunctionarissen bevoegd zijn de overbrenging van de gedetineerde te bevelen naar de voor hen bestemde inrichting. Zij kunnen de overbrenging doen geschieden door daartoe aangewezen ambtenaren of medewerkers.
- de minister nadere regels stelt omtrent de wijze waarop het vervoer plaatsvindt. In de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing worden geen nadere regels gesteld omtrent de overbrenging.

Tbs-gestelden

In artikel 11 Bvt wordt bepaald dat:

- de plaatsing of overplaatsing van tbs-gestelden geschiedt op last van de minister.
- bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de wijze waarop het vervoer plaatsvindt.

In artikel 20, eerste en tweede lid, Rvt wordt bepaald dat:

- de overbrenging van een tbs-gestelde met het oog op de tenuitvoerlegging van het bevel tot verpleging van overheidswege en de overbrenging naar een psychiatrisch ziekenhuis met machtiging van de rechter geschieden op last van het OM.
- indien artikel 14, tweede lid, Bvt is toegepast, indien het hoofd van de inrichting het proefverlof heeft beëindigd of in geval van ongeoorloofde afwezigheid, de overbrenging geschiedt krachtens beslissing van het hoofd van de inrichting. Deze kan ter uitvoering van zijn beslissing de hulp inroepen van het OM van

36 *Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ: 09/0711/GA, 07/3110/GA, 04/1345/GA & 06/0371/GA.*

het arrondissement waarin de tbs-gestelde verblijft. In alle andere gevallen geschiedt de overbrenging bij beslissing van de minister.
- de minister nadere regels kan stellen omtrent de overbrenging. Een bevelsbevoegdheid ontbreekt hier.

Jeugd

In artikel 12 Bjj wordt bepaald dat:
- de selectiefunctionarissen bevoegd zijn de overbrenging van de jeugdige te bevelen naar de voor hem bestemde inrichting. Zij kunnen de overbrenging doen geschieden door daartoe aangewezen ambtenaren of medewerkers.
- bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop het vervoer plaatsvindt. In de Regeling plaatsing en overplaatsing jeugdigen zijn geen nadere regels gesteld omtrent de overbrenging.

➢ *De uitvoerder(s) van het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van justitiabelen*

In de circulaire van 19 december 1997 staat dat het plaatsings- en overplaatsingsvervoer altijd wordt uitgevoerd door DV&O.[37] In de brief uit 2000 van de sectordirecteur gevangeniswezen van DJI namens de minister wordt voorgaande bevestigd.[38] Voor jeugdigen is daarnaast de circulaire van 9 juli 1999 van toepassing.[39] In deze circulaire wordt voorgaande herhaald.

➢ *De bevoegdheid tot het opleggen van een disciplinaire straf n.a.v. het plaatsings- en overplaatsing vervoer*

Er is geen regelgeving en/of jurisprudentie van de Raad ten aanzien van het opleggen van een disciplinaire straf aan een justitiabele naar aanleiding van het plaatsings- en overplaatsingsvervoer.

➢ *De problematiek ten aanzien van het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van justitiabelen*

De Raad constateert dat de beginselenwetten een wettelijke basis voor het plaatsings- en overplaatsingsvervoer geven. De uitwerking hiervan is neergelegd in een aantal verouderde circulaires.[40] Bij het plaatsings- en overplaatsingsvervoer speelt daarnaast dezelfde problematiek als bij het door DV&O uitgevoerde inrichtingsvervoer. Het is niet in de beginselenwetten geregeld bij wie de eindverantwoordelijkheid voor dit vervoer ligt en wie er bevoegd is tot het nemen van beslissingen over de te nemen beveiligingsmaatregelen, zo is ook uit de gesprekken met de respondenten gebleken. In de beginselenwetten is ten aanzien van de plaatsing en overplaatsing van gedetineerden en jeugdigen een bevelsbevoegdheid opgenomen voor de selectiefunctionaris.[41] Evenals bij de bevelsbevoegdheid van de directeur in het kader van het rechtsgangvervoer is echter ook hier niet duidelijk hoever en tot wie deze bevelsbevoegdheid zich uitstrekt. In de Bvt is een dergelijke bevelsbevoegdheid niet geregeld. Door de ISt is al eerder aanbevolen om in het kader van deze vervoersbeweging meer expliciet te regelen onder wiens verantwoordelijkheid het vervoer plaatsvindt en onder wiens gezag de gedetineerden tijdens het vervoer van DV&O staan.[42]

Daarnaast constateert de Raad dat niet duidelijk is geregeld wie er bevoegd is een disciplinaire straf op te

37 Circulaire over de verdeling van vervoerstaken, kenmerk 644013/97/DJI.
38 Bij brief van 23 december 2000, kenmerk 5067682/00/DJI.
39 Circulaire over het vervoer van jeugdige ingeslotenen, kenmerk 761371/99/DJI.
40 Zie paragraaf 2.1 en voor een overzicht van deze circulaires bijlage I.
41 In respectievelijk artikel 15 Pbw en artikel 12 Bjj wordt bepaald dat de selectiefunctionaris bevoegd is de overbrenging van de justitiabele te bevelen naar de voor hem bestemde inrichting.
42 Inspectie voor de Sanctietoepassing 2006, p 40. Dit Inspectierapport behelst alleen het vervoer van gedetineerden en dus niet van tbs-gestelden en jeugdigen.

leggen naar aanleiding van dit vervoer.
Tot slot wordt door de respondenten gewezen op de onduidelijke situatie die ontstaat indien de detentie ten einde is en de gedetineerde moet worden overgeplaatst naar een psychiatrisch ziekenhuis in het kader van een rechterlijke machtiging. Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor deze vervoersbeweging. In de praktijk is het veelal de inrichting die dit vervoer uitvoert, terwijl de detentie is beëindigd. Eenzelfde probleem doet zich voor bij de overplaatsing van een jeugdige na zijn verblijf in een justitiële jeugdinrichting op een strafrechtelijk titel, naar een instelling voor gesloten jeugdzorg in het kader van een machtiging gesloten jeugdzorg.

2.3 De (verantwoordelijkheids)verdeling bij de vervoerstaak van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen

➢ *Omschrijving van het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen*

Jeugdigen die verblijven in een gesloten jeugdzorginstelling kunnen om een aantal redenen worden vervoerd. Ten eerste vindt vervoer plaats in het kader van de civielrechtelijke rechtsgang. De jeugdige dient bijvoorbeeld bij de rechtbank te verschijnen voor een toetsing van zijn ondertoezichtstelling. De jeugdige wordt in dat geval opgeroepen door de rechtbank en het vervoer wordt aangevraagd door de inrichting. Ten tweede moet de jeugdige soms worden vervoerd om humanitaire of medische redenen. Dit betreft dan inrichtingsvervoer en dit wordt altijd geïnitieerd door de inrichting. Ten slotte moet de jeugdige soms worden vervoerd in het kader van een overplaatsing.

➢ *De wettelijke basis voor het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen*

In artikel 29 e.v. van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) zijn de wettelijke bepalingen omtrent de gesloten jeugdzorg vastgelegd.
Momenteel ontbreken er in voornoemde wet bepalingen over het vervoer van jeugdigen in de gesloten jeugdzorg. Er ligt een voorstel tot aanpassing van de wet met bepalingen over het vervoer van deze jeugdigen. De Raad heeft hier op 23 maart 2011 over geadviseerd. Op dit hiaat zal in paragraaf 2.5.2 verder worden ingegaan bij het bespreken van de uitvoering van het vervoer en in het bijzonder de toepassing van beveiligingsmaatregelen.

➢ *De uitvoerder(s) van het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen*

Het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen is geregeld in de circulaire van 19 december 1997.[43] Het vervoer van deze categorie is nader uitgewerkt in de circulaire van 9 juli 1999.[44] Gelet op het doel van het rechtsgangvervoer van deze categorie ingeslotenen (onder meer de toetsing van de ondertoezichtstelling) heeft het volgens de circulaires de voorkeur dat degene die belast is met de gezagsuitoefening over de minderjarige, het vervoer zelf uitvoert. Als zelfstandig reizen niet mogelijk is, komt de verantwoordelijkheid elders te liggen en is er sprake van beveiligd vervoer. Zoals ook bij de andere groepen ingeslotenen het geval is, is het binnen-arrondissementale rechtsgangvervoer in dat geval de verantwoordelijkheid van de (parket) politie en het boven-arrondissementale rechtsgangvervoer de verantwoordelijkheid van DV&O. Indien deze jeugdigen worden overgeplaatst naar een andere gesloten inrichting, is DV&O volgens de circulaires verantwoordelijk voor de uitvoering van het vervoer. De aanvraag van dit vervoer geschiedt door de inrichting waar het transport zal aanvangen. Het inrichtingsvervoer is een taak van de inrichting waar de jeugdige verblijft en kan volgens de circulaires desgewenst door DV&O worden uitgevoerd. De circulaire van 4 februari 1998 is niet van toepassing op deze categorie ingeslotenen.[45]

43 Circulaire over de verdeling van vervoerstaken, kenmerk 644013/97/DJI.
44 Circulaire over het vervoer van jeugdige ingeslotenen, kenmerk 761371/99/DJI.
45 Circulaire over het inrichtingsvervoer, kenmerk 671238/97/DJI.

➢ *De problematiek ten aanzien van het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen*

In beginsel geschiedt het vervoer van deze jeugdigen op vrijwillige basis, door de ouders of de gezinsvoogd van de minderjarige. Evenals bij de andere vervoersbewegingen is de regelgeving gebaseerd op verouderde circulaires. Momenteel wordt gewerkt aan een wettelijke basis voor het vervoer van deze jeugdigen door middel van een aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg. Dat het vervoer van deze jeugdigen dat wordt uitgevoerd door DV&O niet zonder problemen is blijkt onder meer uit uitspraken van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.[46]

Het vervoer van DV&O is niet altijd in het belang van het kind (artikel 3 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind), ook is soms het recht op vrijheid (artikel 37 IVRK) in het geding, zo blijkt uit een uitspraak van de **Kinderombudsman**. In zijn rapport van **14 februari 2012** (kenmerk KOM0002/2012) gaat de Kinderombudsman in op de zaak van de 13 jarige Milan. De jongen moet op 17 december 2010 bij de rechtbank in Haarlem zijn voor de inhoudelijke behandeling voor het verlenen van de machtiging uithuisplaatsing in de gesloten jeugdzorg. Milan heeft het syndroom van Asperger en verbleef op dat moment in een instelling voor intensieve jeugdzorg in Almelo. De terugreis na de zitting duurde inclusief het wachten in een politiecel maar liefst 10 uur. Tijdens de rit zelf (die 5 uur duurde) was er geen mogelijkheid om het busje van DV&O tijdelijk te verlaten, een raampje te openen en iets te eten of te drinken. De terugreis duurde zo lang vanwege het slechte weer en omdat DV&O ritten combineert. In dit geval moest Milan wachten op een andere jongen die moest worden opgehaald in Den Haag en die dezelfde kant op moest als Milan. De Kinderombudsman geeft aan te begrijpen dat het niet gemakkelijk is om alle kinderen naar de rechtbank en terug naar de instelling te brengen en dat er geprobeerd wordt dat zo handig mogelijk te doen. De belangen van kinderen mogen echter niet ondergeschikt raken aan financiële en organisatorische redenen als dat heel oneerlijke gevolgen heeft, zoals deze bijzonder lange terugreis, aldus de Kinderombudsman.

Evenals bij de andere beschreven groepen is de duur van de transporten van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en de wachttijd op de rechtbank in een wachtcel soms lang.

2.4 De (verantwoordelijkheids)verdeling bij de vervoerstaak van ingesloten vreemdelingen

➢ *Omschrijving van het vervoer van vreemdelingen*

Vreemdelingen kunnen om verschillende redenen worden vervoerd. Zo moeten zij soms worden vervoerd in het kader van de rechtsgang. Dit rechtsgangvervoer op grond van de Vreemdelingenwet vindt plaats in opdracht van de rechtbank en wordt meestal aangevraagd door de inrichting. Het presentatievervoer[47] en het uitzettingsvervoer worden geïnitieerd en aangevraagd door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Het inrichtingsvervoer vindt plaats in opdracht van de inrichting. Het plaatsings- en overplaatsingsvervoer geschiedt in opdracht van de selectiefunctionaris.

➢ *De wettelijke basis voor het vervoer van vreemdelingen*

De wettelijke basis voor detentie van afgewezen asielzoekers en andere vreemdelingen zonder verblijfsvergunning ter fine van uitzetting is de Vreemdelingenwet 2000 en deze is nader uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000. Er bestaan twee soorten regimes voor vreemdelingen in vreemdelingendetentie, welke hieronder worden besproken.

46 *Zie ter illustratie de volgende rapporten: 2007/103, d.d. 20 mei 2007 & KOM0002/2012, d.d. 14 februari 2012.*

47 *Dit is het transport van een vreemdeling naar een ambassade of consulaat, dan wel het vervoer naar het Coördinatie Presentatie Ambassade (CPA) voor een gecombineerde presentatie, ten behoeve van het verkrijgen van een reisdocument.*

a. Vreemdelingen in vreemdelingenbewaring op grond van het beperkte Pbw regime

Ten aanzien van het vervoer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring wordt verwezen naar de bepalingen zoals deze zijn besproken bij de beschrijving van het vervoer van strafrechtelijk gedetineerden in paragraaf 2.2.

In artikel 5.4 Vreemdelingenbesluit wordt verder bepaald dat:

- de vreemdeling niet verder worden beperkt in de uitoefening van grondrechten dan wordt gevorderd door het doel van de maatregel en de handhaving van de orde en de veiligheid op de plaats van tenuitvoerlegging.

b. Vreemdelingen in grensdetentie op grond van het regime grenslogies

Ten aanzien van het vervoer van vreemdelingen die in grensdetentie verblijven zijn geen specifieke vervoersbepalingen bekend bij de Raad.

In het Reglement regime grenslogies wordt in artikel 4 bepaald dat:

- de vreemdeling bij de tenuitvoerlegging aan geen andere beperkingen wordt onderworpen dan die welke volstrekt noodzakelijk zijn om zijn verblijf in het grenslogies te verzekeren alsmede om de veiligheid en de orde aldaar te handhaven.

➢ *De uitvoerder(s) van het vervoer van vreemdelingen*

a. Vreemdelingen in vreemdelingenbewaring op grond van het beperkte Pbw regime

Het vervoer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring is uitgewerkt in de circulaire van 19 december 1997.[48] Het vervoer in het kader van de rechtsgang op grond van de vreemdelingenwet is op grond van deze circulaire de verantwoordelijkheid van de (parket)politie indien dit de arrondissementsgrenzen niet overstijgt. Het boven-arrondissementale rechtsgangvervoer is de verantwoordelijkheid van DV&O. Het vervoer ten behoeve van een presentatie van een vreemdeling of de uitzetting van een vreemdeling is volgens de circulaire de verantwoordelijkheid van de politie. Indien dit vervoer de arrondissementsgrenzen overschrijdt voert DV&O het uit onder de voorwaarde dat deze transporten zijn in te passen binnen de werktijden en de reguliere transporttaken van DV&O. Indien ten tijde van het uitzettingsvervoer verzet wordt verwacht kan de Koninklijke Marechaussee de vervoerstaak overnemen. Het inrichtingsvervoer wordt uitgevoerd door de inrichting of door DV&O in opdracht van de inrichting.[49]

b. Vreemdelingen in grensdetentie op grond van het regime grenslogies

Het vervoer van vreemdelingen in grensdetentie is niet nader uitgewerkt in circulaires.

➢ *De bevoegdheid tot het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel n.a.v. het vervoer van vreemdelingen*

a. Vreemdelingen in vreemdelingenbewaring op grond van het beperkte Pbw regime

Voor zover het hier niet aan de orde komt gelden ten aanzien van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring dezelfde bepalingen als die zijn besproken bij het vervoer van strafrechtelijk gedetineerden in paragraaf 2.2.

In het kader van de gedwongen uitzetting wordt de vreemdeling op het vliegveld overgedragen aan de Koninklijke Marechaussee. De Koninklijke Marechaussee is vanaf dit moment verantwoordelijk voor het aanwenden van dwangmiddelen. In art 65, derde lid, Vreemdelingenwet 2000 wordt

48 *Circulaire over de verdeling van vervoerstaken, kenmerk 644013/97/DJI.*
49 *Circulaire over het inrichtingsvervoer, kenmerk 671238/97/DJI.*

bepaald dat de gezagvoerder van luchtvaartuigen alle medewerking die de ambtenaar belast met de grensbewaking redelijkerwijs kan vorderen dient te verlenen aan de uitzetting van een vreemdeling. Ongeacht voorgaande bepaling kan de gezagvoerder te allen tijde besluiten een vreemdeling niet te willen vervoeren, bijvoorbeeld doordat deze zich ernstig misdraagt aan boord van het vliegtuig. Wat betreft het sanctioneren van strafwaardig gedrag ten tijde van de uitzetting geldt het volgende. Uit de jurisprudentie van de Raad volgt dat de vreemdelingenbewaring in afwachting van de daadwerkelijke uitzetting voortduurt totdat het vliegtuig daadwerkelijk is opgestegen en dat tot die tijd dus nog sprake is van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.[50] Voorgaande maakt dat de directeur van de inrichting waarvandaan de vreemdeling is vertrokken en terugkeert, volgens de Raad in beginsel de bevoegdheid heeft ongewenst gedrag tijdens de poging tot uitzetting te bestraffen. Als voorwaarde geldt dat voldoende duidelijk is dat de gedraging heeft plaatsgevonden. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de rapportage van de Koninklijke Marechaussee. Vaak keren vreemdelingen echter na een mislukte uitzetting niet terug in dezelfde inrichting. Er is dan sprake van een overplaatsing. Indien het vliegtuig al is opgestegen en de uitzetting later alsnog mislukt (bijvoorbeeld omdat het land van herkomst de vreemdeling weigert binnen te laten), moet de vreemdeling opnieuw in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Evenals bij de plaatsing en overplaatsing van strafrechtelijk gedetineerden is in voorgaande gevallen niet helder geregeld wie er bevoegd is een disciplinaire straf of ordemaatregel op te leggen (zie paragraaf 2.2.3).

b. Vreemdelingen in grensdetentie op grond van het regime grenslogies

In het Reglement regime grenslogies is geen bevoegdheid neergelegd om vreemdelingen een disciplinaire straf op te leggen. Op grond van artikel 7 van het Reglement kan de vreemdeling daarnaast alleen in afzondering worden geplaatst indien hij hier zelf om verzoekt of indien en voor zolang als dit volstrekt noodzakelijk is teneinde zijn verblijf te verzekeren dan wel de veiligheid en orde in het grenslogies te handhaven.

➢ *De problematiek ten aanzien van het vervoer van vreemdelingen*

a. Vreemdelingen in vreemdelingenbewaring op grond van het beperkte Pbw regime

De problematiek ten aanzien van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring is van eenzelfde orde als is besproken bij de categorie justitiabelen. De wettelijke bepalingen zijn slechts uitgewerkt in een aantal verouderde circulaires en de verdeling van verantwoordelijkheden is onduidelijk. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of de directeur van de inrichting geacht wordt te beschikken over voldoende informatie over de gedragingen van een vreemdeling die hebben plaatsgevonden tijdens de gepoogde uitzetting, om op grond daarvan een disciplinaire straf of ordemaatregel op te leggen. Ten aanzien van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring geldt op grond van artikel 5.4 Vreemdelingenbesluit dat zij niet verder worden beperkt in de uitoefening van grondrechten dan wordt gevorderd door het doel van de maatregel en de handhaving van de orde en de veiligheid op de plaats van tenuitvoerlegging. Vreemdelingen dienen dus niet op overeenkomstige wijze als strafrechtelijk gedetineerden te worden vervoerd.

b. Vreemdelingen in grensdetentie op grond van het regime grenslogies

Voor vreemdelingen die verblijven in grensdetentie bestaan geen aanvullende bepalingen voor het vervoer. Onduidelijk is of de circulaires op deze groep van toepassing zijn. Het uitgangspunt is in ieder geval dat deze groep ingeslotenen slechts in zoverre aan beperkingen mag worden onderworpen als strikt noodzakelijk is om het verblijf in het grenslogies te verzekeren alsmede om de veiligheid en de orde aldaar te handhaven.

50 *Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ: 06/2317/GA, 11/1655/GA & 11/2825/GA.*

2.5 De uitvoering van het vervoer

In deze paragraaf wordt de praktische uitvoering van het vervoer van ingeslotenen behandeld. Per categorie (respectievelijk justitiabelen, civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen) komen de volgende aandachtspunten aan bod: de voorbereiding op het vervoer, de verzorging voorafgaand en tijdens het vervoer, en de toepassing van (gepast) geweld en beveiligingsmaatregelen.

2.5.1 De uitvoering van het vervoer van justitiabelen

De voorbereiding op het vervoer van justitiabelen

➢ *De regelgeving ten aanzien van de voorbereiding op het vervoer*

De inrichting is op grond van de circulaire van 12 oktober 2006 verantwoordelijk voor de controle van te vervoeren gedetineerden, tbs-gestelden en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen op contrabande door middel van fouillering en het gebruik van een metaaldetectiepoort voorafgaand aan het vervoer.[51] Indien daartoe aanleiding is dient te worden gevisiteerd.[52] Indien tijdens het transport uit veiligheidsoverwegingen gebruik moet worden gemaakt van vrijheidsbeperkende middelen, ziet het personeel van de inrichting er op toe dat de kleding van de justitiabele de juiste werking van het middel niet in de weg staat. Na de controle blijft de justitiabele onder toezicht van het personeel of wordt hij zonder anderen geplaatst in een wachtruimte in de inrichting.

➢ *De problematiek ten aanzien van de voorbereiding op het vervoer*

In de circulaire van 12 oktober 2006 wordt bepaald dat de inrichting verantwoordelijk is voor het voorbereiden van de justitiabele op het vervoer.[53] Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de voorbereiding op het vervoer in de meeste gevallen weinig problemen oplevert. De inrichting draagt de justitiabele 'schoon' over aan de vervoerder. Respondenten geven wel aan dat justitiabelen niet altijd 'schoon' worden overgedragen bij terugkomst in de inrichting. Uit het Inspectierapport van de ISt van 2006 blijkt verder dat gedetineerden voorafgaand aan het vervoer door DV&O niet of zeer beperkt geïnformeerd worden over de gang van zaken tijdens het vervoer.[54] Bij de informatieverstrekking spelen de vervoerders nagenoeg geen rol. Alleen als gedetineerden daar om vragen wordt aangegeven hoe de rit globaal zal verlopen.

Eten, drinken & medicatie tijdens het vervoer van justitiabelen

➢ *De regelgeving t.a.v. eten, drinken en medicatie tijdens het vervoer*

Indien is te voorzien dat de justitiabele een maaltijd moet gebruiken tijdens het transport, dan geeft het personeel van de inrichting een lunchpakket en drinken mee aan de transportgeleider. Indien de ingeslotene tijdens het vervoer medicijnen zal moeten gebruiken die zijn voorgeschreven door de inrichtingsarts, deelt de inrichting dit mee en overhandigt deze de medicijnen aan de transportgeleider.[55] In de Vervoersinstructie DV&O wordt gesteld dat indien is te voorzien dat de ingeslotene gedurende het transport een maaltijd moet gebruiken, de wagencommandant erop toe ziet dat vanuit de inrichting van vertrek een lunchpakket en drinken worden meegegeven.[56]

---

51 *Circulaire inhoudende de Instructie bestemd voor de inrichtingen aangaande het vervoer van justitieel ingeslotenen, kenmerk 5443943/06/DJI.*

52 *De beginselenwetten kennen de term visitatie niet en spreken over onderzoek aan het lichaam dat mede omvat het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam.*

53 *Circulaire inhoudende de Instructie bestemd voor de inrichtingen aangaande het vervoer van justitieel ingeslotenen, kenmerk 5443943/06/DJI.*

54 *Inspectie voor de Sanctietoepassing 2006, p. 18. Dit Inspectierapport heeft in beginsel alleen betrekking op gedetineerden.*

55 *Instructie bestemd voor inrichtingen 2006, art 2, 8 en 9.*

56 *Circulaire inhoudende de Vervoersinstructie DV&O, kenmerk 675240/98/DJI.*

➢ *De problematiek t.a.v. eten, drinken en medicatie tijdens het vervoer*

Uit de gesprekken met de respondenten en de jurisprudentie van de RSJ blijkt dat het meegeven van eten, drinken en medicatie niet altijd zonder problemen verloopt. Het komt voor dat de inrichtingen geen eten en drinken meegeven aan de vervoerder. Daarnaast blijkt dat DV&O niet altijd toestemt om dit mee te nemen. Het gevolg is dat de justitiabele in het geval van vervoer naar de rechtbank soms langdurig niet kan beschikken over eten en drinken nu het niet de verantwoordelijkheid van de rechtbank is om hier in te voorzien. Eten en drinken wordt tijdens het vervoer door DV&O meestal bewaard door de transportmedewerkers. Dit kan tot gevolg hebben dat de justitiabele langere tijd niet kan eten of drinken.[57]

Toepassing geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer van justitiabelen

Bij de hiernavolgende bespreking van de toepassing van geweld en beveiligingsmaatregelen ten tijde van het vervoer van justitiabelen wordt een onderverdeling gemaakt naar de verschillende vervoerders (dit in tegenstelling tot de paragrafen hiervoor waarin een onderverdeling werd gemaakt naar rechtsgangvervoer, plaatsing- en overplaatsingsvervoer en inrichtingsvervoer). Hier is voor gekozen nu de van toepassing zijnde bepalingen en regelingen verschillend zijn naargelang de instantie die het vervoer uitvoert (politie, DV&O of de inrichting).

➢ *De regelgeving t.a.v. geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer door de politie*

a. Bewapeningsregeling politie

Op het vervoer van justitiabelen door de politie is de Politiewet 1993 en verdere daarop berustende bepalingen zoals de Bewapeningsregeling Politie van toepassing. In deze regeling is onder meer bepaald dat de bewapening van een ambtenaar van de politie tijdens het uitvoeren van taken ten dienste van Justitie bestaat uit een korte wapenstok, pepperspray en een pistool.

b. De Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren

In artikel 22 van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: de Ambtsinstructie) wordt onder meer geregeld dat ten behoeve van het vervoer handboeien kunnen worden aangelegd indien de feiten of omstandigheden dit redelijkerwijs

vereisen met het oog op gevaar voor ontvluchting, dan wel met het oog op gevaar voor de veiligheid of het leven van de ingeslotene, van de ambtenaar of van derden. Voorgaande feiten mogen blijkens het derde lid van voornoemd artikel slechts gelegen zijn in de persoon van de ingeslotene of de aard van het strafbare feit op grond waarvan de vrijheidsbeneming heeft plaatsgevonden. Artikel 23 van de Ambtsinstructie stelt verder dat de ambtenaar die gebruik heeft gemaakt van de handboeien dit schriftelijk en onder vermelding van de reden die tot het gebruik heeft geleid dient te melden aan zijn meerdere (diegene die is belast met of bevel heeft over de taakuitoefening). Er moet dus een belangenafweging worden gemaakt.

➢ *De regelgeving t.a.v. geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer door DV&O*

Op het vervoer van justitiabelen door DV&O zijn verschillende regelingen van toepassing. Medewerkers van DV&O ontlenen hun bevoegdheid tot het toepassen van geweld en vrijheidsbeperkende middelen sinds 2009 aan het besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna het

57 *Zie ter illustratie de volgende uitspraak van de RSJ: 05/1433/GA*

Besluit).[58] De grondslagen voor deze regeling zijn onder meer de Politiewet 1993 en de hiervoor besproken Ambtsinstructie.[59] De interne Vervoersinstructie van DV&O geeft in hoofdstuk 6 en hoofdstuk 9 een nadere uitwerking van de toepassing van geweld en vrijheidsbeperkende middelen.[60] Deze regelingen worden hierna nader uitgewerkt.

a. Het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar Dienst Vervoer en Ondersteuning

In artikel 2 van het Besluit wordt onder meer bepaald dat personen die werkzaam zijn bij DV&O in de functie van transportbegeleider zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). In artikel 4 van het Besluit wordt bepaald dat de BOA de bevoegdheden kan uitoefenen die in artikel 8, eerste en derde lid, Politiewet beschreven staan. In artikel 8 Politiewet wordt de ambtenaar de bevoegdheid tot het gebruik van geweld verleend, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik van het geweld verbonden gevaren, rechtvaardigt en het doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. In artikel 5 van het Besluit wordt bepaald dat de DV&O medewerker tijdens de uitoefening van zijn taak kan zijn uitgerust met handboeien, een korte wapenstok, pepperspray en een semi-automatisch pistool.

b. De Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren

Ten aanzien van de Ambtsinstructie (die op grond van de hiervoor besproken BOA status ook van toepassing is op transportbegeleiders van DV&O) wordt verwezen naar de voorafgegane bespreking van deze instructie in het kader van het vervoer door de politie.

c. Interne Vervoersinstructie DV&O

In de Vervoersinstructie van DV&O wordt bepaald dat geweldstoepassing plaatsvindt conform de geweldsinstructies van de inrichtingen. Wat betreft het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen geeft de Vervoersinstructie van DV&O een nadere invulling. In deze Vervoersinstructie zijn voorschriften te vinden over hoe de vervoerders worden geacht te handelen ten tijde van het vervoer, zoals hoe en wanneer zij gebruik mogen maken van dwangmiddelen. Beveiligingsmaatregelen worden toegepast conform hoofdstuk 9 van de Vervoersinstructie. De wagencommandant kan zelfstandig beslissen over het aanleggen van de broekstok, mits het een transport is waarbij de justitiabele het voertuig buiten een inrichting zal verlaten. Handboeien kunnen door de transportgeleider worden aangelegd, mits dit redelijkerwijs vereist is met het oog op gevaar voor de veiligheid van de transportgeleider, gevaar voor ontvluchting, gevaar voor de veiligheid van de gedetineerde, gevaar voor de veiligheid van derden of gewelddadig gedrag tegen goederen. Een blinderingsbril kan volgens de Vervoersinstructie na toestemming van de coördinator van DV&O worden gebruikt.

Uit onder meer een uitspraak van de **Raad van State** van **26 juli 2011** (LJN BR3848, 201104394/1/V3) blijkt dat onduidelijkheid bestaat over de grondslag waarop de verschillende vervoerders beveiligingsmaatregelen kunnen en mogen toepassen. De Raad van State oordeelt in deze uitspraak over het gebruik van handboeien door DV&O en de eisen die daar aan eventueel gesteld worden tijdens het transport van een vreemdeling. Zij acht de in de 'Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren' gestelde eisen aan het aanleggen van handboeien niet van toepassing nu het transport is uitgevoerd door medewerkers van DV&O, en zij niet behoren tot de Koninklijke Marechaussee, de politie of andere

58 *Stcrt. 2009, 27, inclusief wijzigingen op 10 juli 2009 en 10 mei 2010.*
59 *Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen, geweldsinstructie TBS en geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen.*
60 *Circulaire inhoudende de Vervoersinstructie DV&O, kenmerk 675240/98/DJI.*

opsporingsambtenaren. Het aanleggen van handboeien door medewerkers van DV&O gebeurt naar het oordeel van de Raad van State op grond van artikel 10 van de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen en de Geweldsinstructie stelt geen nadere eisen aan het gebruik van handboeien, zo stelt de Raad van State.

De Ambtsinstructie is echter wel degelijk van toepassing aangezien alle transportbegeleiders van DV&O op grond van het 'Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar Dienst Vervoer en Ondersteuning' buitengewoon opsporingsambtenaar zijn. De toepassing van handboeien door medewerkers van DV&O moet dan ook voldoen aan de eisen zoals deze zijn gesteld in de Ambtsinstructie.

➢ *De regelgeving t.a.v. geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer door de inrichting*

Op het vervoer van justitiabelen uitgevoerd door de inrichting, zijn de verschillende geweldsinstructies van de inrichtingen[61] gebaseerd op de beginselenwetten van toepassing. De in dat kader tot de uitrusting behorende en op basis van nadere door de directeur te geven richtlijnen te gebruiken middelen zijn daarbij beperkt tot een broekstok en handboeien.[62] De directeur dient het inrichtingsvervoer binnen de in de circulaire over het inrichtingsvervoer gegeven condities te regelen en stelt een vervoersinstructie voor zijn medewerkers op.

➢ *De problematiek t.a.v. van geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer*

In voorgaande paragrafen is door de Raad geconstateerd dat het niet altijd helder is welke partij tijdens de verschillende vervoersbewegingen de bevoegdheid heeft om beslissingen te nemen over het al dan niet toepassen van beveiligingsmaatregelen. Hetzelfde geldt het voor het soort maatregelen dat genomen mag worden. Er lijkt bovendien geen wettelijke grondslag te bestaan voor het toepassen van een blinderingsbril als genoemd in de Vervoersinstructie van DV&O. De Vervoersinstructie van DV&O is daarnaast vervat in een verouderde circulaire van 4 februari 1998. De jurisprudentie van de Raad laat daarnaast zien dat niet altijd wordt voldaan aan de eis van het maken van een belangenafweging, zowel door de inrichtingen als door DV&O.[63] Deze belangenafweging is onder meer opgenomen in de Ambtsinstructie en de beginselenwetten.

In zijn uitspraak van **6 juni 2011** (10/3500/GA) behandelt de beroepscommissie van de **Raad** de toepassing van handboeien tijdens het door de inrichting uitgevoerde vervoer van een zwangere gedetineerde naar het ziekenhuis. Door de directeur van de inrichting werd aangevoerd dat handboeien op grond van de circulaire inrichtingsvervoer altijd mogen worden aangelegd bij het inrichtingsvervoer (d.d. 4 februari 1998, kenmerk 671238/97/DJI). De beroepscommissie oordeelt echter anders en geeft daarbij aan dat de bij transport toegepaste dwangmiddelen van handboeien en een broekstok, in ieder geval niet mogen worden toegepast bij zwangere vrouwen.

Bij brief van 7 november 2007 heeft de directeur van de DV&O bepaald dat in onbeveiligde ruimtes de justitiabele te allen tijde bij het in- en uitstappen, moet worden voorzien van vrijheidsbeperkende middelen, te weten handboeien, koppelboei en/of broekstok. Voorgaande brief is aangehaald in een uitspraak van de Nationale ombudsman van 2 juli 2010.[64] Uit de gesprekken met respondenten is gebleken dat door DV&O inmiddels wordt gewerkt aan een 'nee, tenzij...' beginsel. De ingeslotene wordt in beginsel niet geboeid, tenzij de situatie hier om vraagt. Deze beslissing moet schriftelijk worden gemotiveerd.[65]

61 *Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen, geweldsinstructie tbs en geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen.*
62 *Circulaire over het inrichtingsvervoer, kenmerk 671238/97/DJI.*
63 *Een belangenafweging wordt blijkens de Ambtsinstructie en de beginselenwetten geëist door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ:10/3500/GA, 07/3110/GA & 07/0419/GA.*
64 *Rapport van 2 juli 2010, kenmerk 2010/177.*
65 *DV&O werkt momenteel aan een nieuwe Vervoersinstructie. De verwachting is dat deze motivatieplicht hierin zal worden verwerkt.*

Tot slot roept het voortzetten van de beveiligingmaatregelen door DV&O tijdens een medische (be)handeling in het ziekenhuis vragen op. In artikel 8.1 van de Vervoersinstructie van DV&O wordt bepaald dat het medisch onderzoek in het bijzijn van de transportgeleider geschiedt. Alleen wanneer de behandelaar uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven slechts buiten de tegenwoordigheid van de transportgeleider te willen onderzoeken of behandelen, wordt hier gehoor aan gegeven mits de wagencommandant dit verantwoord acht, zo staat in de vervoerinstructie.[66] Het is de vraag of voorgaande verenigbaar is met het recht op privacy van de ingeslotene als zijnde patiënt. Het standaard aanwezig zijn bij het medisch onderzoek lijkt in strijd te zijn met artikel 8 EVRM en de geneeskundige behandelovereenkomst.

2.5.2 De uitvoering van het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen

De voorbereiding op het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen

➢ *De regelgeving ten aanzien van de voorbereiding op het vervoer*

Er is geen nadere regelgeving voor de voorbereiding van het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen. Deze groep ingeslotenen wordt alleen beveiligd vervoerd indien zelfstandig reizen niet mogelijk is.[67] Dit is bevestigd in een uitspraak van de rechtbank Rotterdam, aldus de Nationale ombudsman.[68]

➢ *De problematiek t.a.v. het voorbereiden van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen voor vervoer*

Een uitspraak van de Kinderombudsman laat zien dat het bij de vervoerder, in dit geval DV&O, voorafgaand aan het vervoer niet altijd bekend is welke problematiek er speelt bij de jeugdige.[69] Dit maakt dat er mogelijk niet altijd voldoende wordt ingespeeld op de zorgbehoefte van deze groep jeugdigen.

Eten, drinken & medicatie tijdens het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen

➢ *De regelgeving t.a.v. eten, drinken en medicatie tijdens het vervoer*

In de Vervoersinstructie DV&O wordt gesteld dat indien is te voorzien dat de ingeslotene gedurende het transport een maaltijd moet gebruiken, de wagencommandant erop toe ziet dat vanuit de inrichting van vertrek een lunchpakket en drinken worden meegegeven.[70]

➢ *De problematiek t.a.v. eten, drinken en medicatie tijdens het vervoer*

Er is de Raad geen specifieke problematiek ten aanzien van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen bekend voor zover het dit onderwerp betreft.

Toepassing geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen

➢ *De regelgeving t.a.v. geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer*

Tot nu toe is alleen het toepassen van beperkende maatregelen tijdens het verblijf in de instelling voor gesloten jeugdzorg in de Wet op de Jeugdzorg geregeld. Momenteel werkt men aan een wettelijke basis voor het opleggen van beperkingen tijdens het vervoer.

Volgens het conceptwetsvoorstel tot aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg zijn deze maatregelen beperkt tot het vastpakken van de jeugdige, het vasthouden van de jeugdige en het onderzoeken van de kleding van

66 Artikel 8.1 Vervoersinstructie DV&O, kenmerk 675240/98/DJI.
67 Circulaire over het vervoer van jeugdige ingeslotenen, kenmerk 761371/99/DJI.
68 Rapport van 4 mei 2004, kenmerk 2004/160. De uitspraak van de rechtbank Rotterdam is van 27 januari 2011, LJN: BP5134.
69 Rapport van 14 februari 2012, kenmerk KOM0002/2012.
70 Circulaire inhoudende de Vervoersinstructie DV&O, kenmerk 675240/98/DJI.

de jeugdige. Deze maatregelen moeten zijn opgenomen in het behandelplan.[71] Het wetsvoorstel ligt op het moment van schrijven van dit advies bij de Raad van State.

➢ *De problematiek t.a.v. het geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer*

In de aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg (naar aanleiding waarvan de Raad een advies heeft uitgebracht) wordt de zorgaanbieder verantwoordelijk gesteld voor het opleggen van beperkende maatregelen tijdens het vervoer. Uit de toelichting op het wetsvoorstel volgt dat vrijwillig vervoer door bijvoorbeeld de ouders of de gezinsvoogd de voorkeur verdient, mits dit op verantwoorde wijze kan plaatsvinden. Beveiligd vervoer, bijvoorbeeld door DV&O, dient dus alleen te worden toegepast indien vrijwillig vervoer niet op verantwoorde wijze kan plaatsvinden. De Raad constateert dat, indien dit vervoer wordt uitgevoerd door DV&O, de Vervoersinstructie van DV&O ten aanzien van de toe te passen beveiligingsmaatregelen niet onverkort kan worden toegepast.

➢ *De aanvullende eisen t.a.v. het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen*

De circulaire van 9 juli 1999 omtrent het vervoer van jeugdige ingeslotenen zegt dat er nadrukkelijk afspraken dienen te worden gemaakt over de wijze van uitvoering van het vervoer van deze jeugdigen. Indien dit bij de aanvraag wordt aangegeven dient in overleg met de vervoerder te wordt bezien in hoeverre er bij het vervoeren van een jeugdige ruimte is in het voertuig om een medewerker van de inrichting als begeleider tijdens het transport mee te nemen.[72] Voorgaande geldt overigens ook voor strafrechtelijk ingesloten jeugdigen. In de Vervoersinstructie DV&O wordt daarnaast gesteld dat alle jeugdigen zoveel mogelijk in een apart compartiment worden vervoerd.

Voor het vervoer van deze jeugdigen is in de huidige praktijk een convenant opgesteld tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en DV&O.[73] Uit dit convenant volgt dat het vervoer van deze categorie jeugdigen aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Er worden onder meer aanvullende eisen gesteld aan het niveau van het personeel, er mogen geen gecombineerde ritten met strafrechtelijk ingesloten jeugdigen plaatsvinden en er moet gebruik worden gemaakt van neutrale busjes. Jongens en meisjes mogen daarnaast niet samen worden vervoerd.

2.5.3 De uitvoering van het vervoer van ingesloten vreemdelingen

De voorbereiding op het vervoer van ingesloten vreemdelingen

De hier geldende regelgeving en problematiek komt ten aanzien van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring overeen met hetgeen is besproken in paragraaf 2.5.1 over het vervoer van justitiabelen. Ten aanzien van vreemdelingen in grensdetentie is geen regelgeving bekend wat betreft het voorbereiden op het vervoer. Aanvullend geldt voor vreemdelingen in het kader van het uitzettingsvervoer dat naast medicatie ook medische informatie dient te worden verschaft in het belang van de vraag of betrokkene ‘fit to fly’ is.

Eten, drinken & medicatie tijdens het vervoer van ingesloten vreemdelingen

De hier geldende regelgeving en problematiek komen overeen met hetgeen besproken is in paragraaf 2.5.1 over het vervoer van justitiabelen. Ten aanzien van vreemdelingen in grensdetentie is geen regelgeving bekend wat betreft het meegeven van eten, drinken en medicatie.

71 *Wetsvoorstel Vervoer en verblijf in een gerechtsgebouw in de gesloten jeugdzorg, Stcrt. 2011, 6969.*
72 *Circulaire over het vervoer van jeugdige ingeslotenen, kenmerk 761371/99/DJI.*
73 *Convenantnummer 15062-04 (januari 2012)*

Toepassing geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer van ingesloten vreemdelingen

➢ De regelgeving t.a.v. van geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer

a. Vreemdelingen in vreemdelingenbewaring op grond van het beperkte Pbw regime

De mogelijkheid tot het toepassen van geweld en beveiligingsmaatregelen ten aanzien van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring vindt plaats op overeenkomstige wijze als dat het geval is bij het vervoer van justitiabelen als besproken in paragraaf 2.5.1. Een aanvulling is het vervoer door de Koninklijke Marechaussee, waarbij ten aanzien van beveiligingsmaatregelen en geweld evenals bij het vervoer door de politie de Ambtsinstructie van toepassing is.

In paragraaf 2.4 kwam al naar voren dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring op grond van artikel 5.4 Vreemdelingenbesluit niet verder mogen worden beperkt in de uitoefening van grondrechten dan wordt gevorderd door het doel van de maatregel en de handhaving van de orde en de veiligheid op de plaats van tenuitvoerlegging.

b. Vreemdelingen in grensdetentie op grond van het regime grenslogies

De mogelijkheid tot het toepassen van geweld en beveiligingsmaatregelen ten aanzien van vreemdelingen in grensdetentie is niet nader uitgewerkt. Ook voor deze groep vreemdelingen geldt dat zij op grond van artikel 4 Reglement regime grenslogies aan geen andere beperkingen mogen worden onderworpen dan die welke volstrekt noodzakelijk zijn om het verblijf in het grenslogies te verzekeren alsmede om de veiligheid en de orde aldaar te handhaven.

➢ *De problematiek t.a.v. van geweld en beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer*

a. Vreemdelingen in vreemdelingenbewaring op grond van het beperkte Pbw regime

De mogelijkheid tot het toepassen van beveiligingsmaatregelen in het kader van het vervoer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring is hetzelfde als bij het vervoer van justitiabelen. Uit onder meer een Inspectiebericht van de ISt blijkt dat het vervoer van deze groep specifieke problemen oplevert.[74] DV&O hanteert, blijkens dit Inspectiebericht, een standaardprotocol voor onder andere het vervoer in het kader van een ziekenhuisbezoek, of het nu om strafrechtelijk- of bestuursrechtelijk ingeslotenen gaat. Het hanteren van dezelfde veiligheidsvoorschriften bij het vervoeren van een vreemdeling als bij het vervoeren van een gedetineerde, acht de ISt niet proportioneel. Opgemerkt dient te worden dat DV&O inmiddels bezig is een andere werkwijze door te voeren ten aanzien van de toepassing van beveiligingsmaatregelen. Binnen deze werkwijze zullen beveiligingsmaatregelen slechts worden toegepast indien dit noodzakelijk is.

De Raad concludeert uit het voorgaande dat de Vervoersinstructie van DV&O ten aanzien van de toe te passen beveiligingsmaatregelen voor deze groep niet onverkort kan worden toegepast gelet op artikel 5.4 Vreemdelingenbesluit.

b. Vreemdelingen in grensdetentie op grond van het regime grenslogies

De toepassing van geweld en beveiligingsmaatregel in het kader van het vervoer van vreemdelingen in grensdetentie is niet nader uitgewerkt. De problematiek bij deze groep is op grond van artikel 4 Reglement regime grenslogies van eenzelfde orde als de hiervoor beschreven problematiek bij het vervoer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring.

74 *Inspectie voor de Sanctietoepassing 2010b, p. 56.*

2.6 Het vervoer van goederen

➢ *De regelgeving t.a.v. het vervoer van goederen*

Het vervoer van de goederen van ingeslotenen vindt plaats conform artikel 3.11 van de Vervoersinstructie DV&O. Uit de circulaire van 13 augustus 1993 volgt dat de schade die ontstaat tijdens het transport van goederen vanaf het moment van aankomst en tekenen voor ontvangst van het transport in de ontvangende inrichting in beginsel volledig onder verantwoordelijkheid van de ontvangende inrichting valt.[75]
In de circulaire van 20 december 1996 wordt de regelgeving voor het goederenvervoer nader uitgewerkt.[76] In deze circulaire staat dat het inpakken van de te vervoeren goederen en het invullen van de vrachtbrief valt onder de verantwoordelijkheid van de verzendende inrichting. DV&O dient vervolgens te tekenen voor het aantal dozen dat hij in ontvangst neemt, niet voor de inhoud van de dozen. Open of niet dichtgeplakte dozen dienen te worden geweigerd. Een kopie van de vrachtbrief met de naam en paraaf van de vervoerder blijft als zijnde bewijs van afgifte achter bij de inrichting. De ontvangende inrichting tekent bij ontvangst van de goederen met vermelding van naam op de vrachtbrief. Indien bij aflevering blijkt dat de zending niet compleet is gaat het wel aanwezige deel mee terug met DV&O. Na het achterhalen van het ontbrekende deel wordt de complete zending afgeleverd bij de ontvangende inrichting.
In de circulaire van 20 december 1996 is opgenomen dat indien blijkt dat de schade of vermissing zonder twijfel te wijten is aan het handelen van DV&O, de betreffende inrichting dit in onderling overleg met DV&O zal dienen te regelen.[77] Voornoemde circulaires bevatten geen bepalingen voor het vervoer van goederen in het kader van de uitzetting van een vreemdeling. De Koninklijke Marechaussee zou naar het oordeel van de Raad in dat geval als ontvangende inrichting kunnen worden gezien.

➢ *De problematiek t.a.v. het vervoer van goederen*

Ondanks duidelijke regelgeving over het vervoer van goederen worden er toch met enige regelmaat goederen vermist of beschadigd. Dit blijkt onder andere uit de bij de RSJ binnengekomen beroepszaken.[78] Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het ontbreken van een eenduidige procedure in de verzendende en de ontvangende inrichting. Zo worden de goederen niet altijd ingepakt in het bijzijn van de ingeslotene. Dit is onder meer het geval indien een gedetineerde wordt overgeplaatst, direct volgend op zijn verblijf in een straf- of afzonderingscel.

In zijn uitspraak van **26 maart 2012** (kenmerk 11/3439/GA) behandelt de beroepscommissie van de **Raad** een vermissing van goederen van een gedetineerde na zijn overplaatsing.
Vast staat dat de goederen van de gedetineerde vanuit de verzendende inrichting bij DV&O zijn aangeboden voor vervoer naar de ontvangende inrichting. Naar voren komt echter dat er geen schriftelijk stuk voorhanden is waaruit blijkt dat in de ontvangende inrichting voor ontvangst is getekend. Gezien voorgaande oordeelt de beroepscommissie dat de verzendende inrichting daarom kan worden aangesproken op de vermissing van de goederen. De goederen van de gedetineerde zijn daar buiten zijn afwezigheid ingepakt en er lijkt geen ontruimingsverslag te zijn opgemaakt. Het ontbreken van een ontruimingsverslag is in strijd met het bepaalde in de “richtlijnen m.b.t. door gedetineerden in penitentiaire inrichtingen achtergelaten voorwerpen” (d.d. 3 februari 1988, kenmerk 021/388), aldus de beroepscommissie. Er kan nu niet worden nagegaan welke goederen er zijn ingepakt en de beroepscommissie acht de verzendende inrichting daarom aansprakelijk voor de vermissing.

75 *Circulaire inhoudende de Regeling afhandeling schadegevallen, kenmerk 383893/93/DJI.*
76 *Circulaire over het vrachtvervoer en nadere regelgeving, kenmerk 58608/96/DJI.*
77 *Circulaire over het vrachtvervoer en nadere regelgeving, kenmerk 58608/96/DJI.*
78 *Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ: 11/0811/JA, 11/1200/TA, 10/2614/GA, 10/2288/GA, 09/3608/GA & 09/1528/GA.*

Daarnaast duurt het bij een overplaatsing naar een andere inrichting soms lang voordat de ingeslotene zijn goederen in ontvangst kan nemen. Dit blijkt onder meer uit gesprekken met respondenten.
Voornoemde problematiek speelt ook bij de uitzetting van een vreemdeling. In dat geval zijn de consequenties bij beschadiging of vermissing van de goederen zelfs nog groter nu de vreemdeling op het punt staat te worden uitgezet. Dit veroorzaakt mogelijk onnodig (extra) spanning bij de uit te zetten vreemdeling met als eventueel gevolg het mislukken van de uitzetting.

2.7 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van de wetgeving en de circulaires een overzicht gegeven van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling van het vervoer van ingeslotenen en hun goederen. Het vervoer van ingeslotenen blijkt niet zonder problemen te zijn en ook bij de bespreking van de uitvoering van de diverse transporten is een aantal knelpunten aan de orde gekomen. De geconstateerde problematiek wordt in deze paragraaf kort samengevat. Eerst wordt ingegaan op de problematiek ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling.

Ten eerste stelt de Raad vast dat het aantal wettelijke bepalingen ten aanzien van het vervoer van ingeslotenen summier is en dat deze, in tegenstelling tot hetgeen in de 'Aanwijzing voor de regelgeving'[79] wordt aanbevolen, slechts is uitgewerkt in circulaires of dat nadere regelgeving zelfs ontbreekt. De circulaires zijn daarbij veelal sterk verouderd en het is de vraag of zij nog rechtskracht hebben. Daarnaast zijn zij onvoldoende inzichtelijk.

Ten tweede is het niet helder wie de verantwoordelijkheid en bevelsbevoegdheid draagt voor de verschillende vervoersbewegingen. In het kader van het rechtsgangvervoer van justitiabelen (met uitzondering van tbs-gestelden) en vreemdelingen in vreemdelingenbewaring is er in de beginselenwetten een bevelsbevoegdheid toebedeeld aan de directeur van de inrichting waar de ingeslotene verblijft. De Raad constateert dat niet duidelijk is of de bevelsbevoegdheid van de directeur zich uitstrekt tot DV&O en de parketpolitie of slechts tot de medewerkers die onder het gezag van de directeur vallen. Ook is het niet duidelijk of deze bevelsbevoegdheid geldt voor de wijze waarop het vervoer wordt uitgevoerd. In het kader van het inrichtingsvervoer is een dergelijke bevelsbevoegdheid niet toebedeeld aan de directeur en lijkt deze slechts aanwijzingen te kunnen geven. In het kader van het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van justitiabelen (met uitzondering van tbs-gestelden) en vreemdelingen in vreemdelingenbewaring is er een bevelsbevoegdheid toebedeeld aan de selectiefunctionaris. Ook hier is het de vraag hoever deze bevoegdheid zich uitstrekt. Voor de verantwoordelijkheid van de uitvoerende partijen is het daarnaast onduidelijk of bij het overnemen van een vervoerstaak op basis van convenanten, de verantwoordelijkheid voor die vervoersbeweging bij de uitvoerende partij komt te liggen of dat de partij aan wie de vervoerstaak in eerste instantie is toebedeeld (deels) verantwoordelijk blijft. Bij het inrichtingsvervoer wordt de verantwoordelijkheid voor het door DV&O uitgevoerde vervoer soms bij de directeur van de inrichting neergelegd.

Verder is niet altijd bekend wie de beslissingsbevoegdheid toekomt voor het toepassen van dwangmiddelen tijdens het vervoer. De inrichting is meestal al langere tijd bekend met de ingeslotene, aan de andere kant achten ook de vervoerders zich vaak bevoegd tot deze beslissing nu zij het vervoer praktisch gezien vorm moeten geven. Ten slotte is het soms onduidelijk of de directeur van de inrichting bevoegd is disciplinair te

79 *Aanwijzing voor de regelgeving, Stcrt. 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 1 april 2011, Stcrt. 2011, 6602. Deze Aanwijzing stelt dat normering van gedragingen, handelingen en bevoegdheden dient te geschieden met gebruikmaking van algemeen verbindende voorschriften, interne regelingen en beleidsregels.*

straffen of ordemaatregelen op te leggen naar aanleiding van incidenten die hebben plaatsgevonden tijdens het vervoer, in het bijzonder als dit vervoer niet door de inrichting is uitgevoerd maar door bijvoorbeeld DV&O. De vraag kan worden gesteld of en wanneer de directeur van de inrichting een disciplinaire straf of ordemaatregel kan baseren op schriftelijke bescheiden en andere informatie van niet aan de inrichting verbonden personen.

Naast de problematiek van de verantwoordelijkheidsverdeling is er ook een aantal knelpunten aan het licht gekomen voor wat betreft de uitvoering van het vervoer. Voorafgaand aan het vervoer worden ingeslotenen vaak onvoldoende ingelicht over de duur van het vervoer. Met name de transporten in het kader van het boven-arrondissementale rechtsgangvervoer zijn lang, zo constateert de Raad. Tijdens het transport beschikt de ingeslotene daarnaast lang niet altijd over eten en drinken. Verder blijkt dat er in de praktijk niet altijd een voldoende belangenafweging wordt gemaakt omtrent de vraag of er beveiligingsmaatregelen tijdens het vervoer moeten worden toegepast en spreken de verschillende instructies elkaar tegen. De verschillende groepen ingeslotenen worden niet in alle gevallen op een op hen toegespitste wijze vervoerd en de Raad constateert ook dat niet altijd helder is welke maatregelen toegepast mogen worden. Zo kan en mag de Vervoersinstructie van DV&O ten aanzien van de toe te passen beveiligingsmaatregelen niet onverkort worden toegepast op civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen. Daarnaast wordt in de Vervoersinstructie van DV&O bepaald dat het medisch onderzoek van de ingeslotene standaard geschiedt in het bijzijn van de transportgeleider. Dit is mogelijk in strijd met artikel 8 EVRM en de geneeskundige behandelovereenkomst.

Tot slot stelt de Raad vast dat ondanks het bestaan van heldere regelgeving omtrent het vervoer van goederen van ingeslotenen, er in de praktijk regelmatig problemen ontstaan zoals het vermist of beschadigd raken van goederen. Daarnaast is de regelgeving niet duidelijk voor wat het vervoer van goederen betreft in het kader van de uitzetting van een vreemdeling.

3. Toezichthouders en klachtenprocedures; regelgeving en problematiek

In dit hoofdstuk bespreekt de Raad het toezicht en de klacht- en beroepsmogelijkheden inzake het vervoer van ingeslotenen. Juist omdat ingesloten zijn inherent staat aan algehele onvrijheid, en ingeslotenen zich ook tijdens het vervoer in een afhankelijke positie bevinden ten opzichte van hun vervoerders, is het van belang om na te gaan of er voldoende toezicht is en of er in alle gevallen een klacht- en beroepsmogelijkheid openstaat. In paragraaf 3.1 bespreekt de Raad welke toezichthouders er zijn op het terrein van het vervoer. In paragraaf 3.2 komt de vraag aan de orde in hoeverre dit toezicht alle vervoersbewegingen omvat. Ten slotte geeft paragraaf 3.3 een overzicht van de klachten- en beroepsprocedures van de verschillende instanties en wordt in paragraaf 3.4 ingegaan op de mogelijkheid van ingeslotenen om te klagen over zaken die betrekking hebben op de verschillende soorten vervoer.

3.1 Toezichthouders op het vervoer

De toezichthouders die in deze paragraaf behandeld worden houden op enige wijze toezicht op het vervoer van ingeslotenen, al dan niet als onderdeel van een bredere toezichtstaak.

3.1.1 Toezichthouders op nationaal niveau

➢ *Inspectie voor de Sanctietoepassing*

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) ziet toe op de sanctietoepassing, met het oog op zichtbare verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van de sanctietoepassing.[80] Het werkterrein omvat alle werkzaamheden van DJI en de reclassering. Dit betekent dat ook werkzaamheden die strikt genomen niet tot de sanctietoepassing gerekend kunnen worden, bijvoorbeeld de vreemdelingenbewaring, tot het domein van de ISt behoren. Uitoefening van de toezichttaken vindt plaats voor zover deze niet door anderen uitgeoefend worden. Aan de start van de ISt in 2005 lagen drie redenen ten grondslag, namelijk:

1. Het opvullen van een hiaat
2. Voorzien in toezicht op de reclassering
   Met het toekennen van de inspectietaak voor de reclassering wordt voor het eerst extern toezicht op alle aspecten van het functioneren van de reclassering ingevoerd.
3. Coördinatie met andere toezichthouders
   Het toezicht was ongecoördineerd en gefragmenteerd. De ISt kan zorg dragen voor coördinatie en stroomlijning, waardoor de werkzaamheden van de verschillende toezichthouders tot een gezamenlijke, integrale rapportage kunnen leiden.

De ISt is onafhankelijk voor wat betreft de uitvoering van een concreet onderzoek en zij kan dus geen aanwijzingen ontvangen over haar onderzoeksmethodiek, haar oordeelsvorming en haar rapportage over het onderzoek. De ISt adviseert de minister ten behoeve van borging van een behoorlijke sanctietoepassing. In het Toezichtkader ISt zijn de deelgebieden waarop toezicht gehouden wordt nader gespecificeerd.[81] De hoofdtaak van het werk van de ISt bestaat uit het onderzoeken van en rapporteren over individuele instellingen en afzonderlijke thema's. In paragraaf 1.2 is reeds een aantal inspectierapporten van de ISt over het vervoer van gedetineerden aangehaald.

80 *Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing, Stcrt. 2005, 166, p. 9.*
81 *Toezichtkader Inspectie voor Sanctietoepassing 2007.*

➢ *Commissies van Toezicht bij de inrichtingen*

Penitentiaire inrichtingen, tbs-inrichtingen, justitiële jeugdinrichtingen en grenslogies hebben allemaal een Commissie van Toezicht (CvT) die wordt benoemd door de minister.[82] Deze CvT's zijn zoveel mogelijk samengesteld als afspiegeling van de maatschappij en bestaan uit ten minste zes leden. De CvT's functioneren onafhankelijk. Iedere CvT bestaat uit ten minste een lid van de rechterlijke macht, een medicus, een advocaat en een deskundige op het gebied van maatschappelijk werk. Personen wier onafhankelijkheid in het geding zou kunnen komen door bijvoorbeeld hun functie binnen Justitie, komen niet in aanmerking voor het lidmaatschap. In de beginselenwetten wordt bepaald dat de commissies toezicht houden op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting of afdeling. De CvT's kunnen advies en inlichtingen geven over voorgaande aan de minister, de directeur van de inrichting en de Raad.
In de Wet op de jeugdzorg is geen wettelijke verplichting opgenomen tot het instellen van een CvT bij de gesloten jeugdzorginstellingen. Een aantal instellingen heeft echter nog wel een CvT nu zij eerder bestemd waren voor de plaatsing van strafrechtelijk ingesloten jeugdigen.

➢ *Commissie van Toezicht bij DV&O*

Bij besluit van 19 juli 2010 is er een CvT ingesteld bij DV&O.[83] De CvT heeft blijkens de toelichting bij het instellingsbesluit een toezichthoudende taak op alle vervoersbewegingen onder de verantwoordelijkheid van DJI, van alle personen die vallen onder de reikwijdte van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. De commissie kan tijdens haar werkzaamheden kennis over het vervoer opdoen en DJI-breed toezicht houden op de gang van zaken tijdens het vervoer van justitiabelen, zo blijkt uit de toelichting.

➢ *Commissie Integraal Toezicht Terugkeer*

De Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) is ingesteld bij besluit van 15 april 2006 en bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden.[84] De taak van de commissie is gedefinieerd als het houden van toezicht op het totale terugkeerproces van vreemdelingen. Hier wordt onder verstaan: "de handelingen anders dan rechtshandelingen gericht op de terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst of een veilig derde land, in verband met het onrechtmatig verblijf in Nederland, de verwachting van het verlies van het verblijfsrecht op korte termijn, of de weigering van de toegang tot Nederland en zo mogelijk tot het moment van overdracht van de vreemdeling aan de autoriteiten van het land van herkomst of een derde land". Dit toezicht laat onverlet het toezicht dat reeds wordt uitgeoefend door de CvT's voor een detentielocatie of door de ISt. De commissie doet aanbevelingen aan de betrokken instanties over de werkwijze en de werkomstandigheden, alsmede de regelgeving, instructies voor het terugkeerproces en het gebruik van dwangmiddelen. Uit artikel 8 van de Regeling Commissie Integraal Toezicht Terugkeer van 22 juni 2007[85] blijkt dat het toezicht zich ook uitstrekt tot de wijze waarop de feitelijke handelingen in het terugkeerproces worden uitgevoerd.[86]
Voor het onderzoek naar incidenten blijven de klachtencommissies van de betreffende diensten de geëigende instantie, zoals de klachtencommissie van de Koninklijke Marechaussee.

82 *Op grond van artikel 7 Pbw, artikel 10 Bvt, artikel 7 Bjj en artikel 10 Reglement regime grenslogies.*
83 *Instellingsbesluit Commissie van Toezicht voor DV&O namens de minister, d.d. 19 juli 2010.*
84 *Regeling Commissie Integraal Toezicht Terugkeer, Stcrt. 2007, 126.*
85 *Stcrt. 2007, 126.*
86 *Van Kalmthout 2007.*

➢ *Commissies van Toezicht politiecellen*

In 2001 is de wettelijke plicht tot het instellen van CvT's bij politiecellen vastgelegd in artikel 16a van het Besluit beheer regionale politiekorpsen.[87] De commissies worden ingesteld door de korpsbeheerder van de regiopolitie en bestaan uit ten minste drie en ten hoogste twaalf onafhankelijke leden. De CvT's houden blijkens het Besluit beheer regionale politiekorpsen toezicht op huisvesting, veiligheid, verzorging en bejegening. Dit doet een commissie door (onaangekondigde) inspecties in politiecellencomplexen te verrichten. Een commissie heeft tot taak gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen aan de korpsbeheerder en inlichtingen te geven over aangelegenheden betreffende politiecellencomplexen. Sommige commissies houden ook toezicht op het vervoer van arrestanten. Dit is echter niet altijd het geval.[88]

➢ *Inspectie Jeugdzorg*

De Inspectie Jeugdzorg houdt onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van de jeugdzorg. De inspectie signaleert risico's en brengt die onder de aandacht van de instellingen en overheidinstanties. De wettelijke bepalingen voor wat betreft de toezichthoudende taak van de inspectie zijn vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg.[89] De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht op het werk van de bureaus Jeugdzorg, de instellingen voor jeugdhulpverlening, de Raad voor de kinderbescherming, de justitiële jeugdinrichtingen en de gesloten jeugdzorginstellingen, de organisaties voor adoptie uit andere landen en de opvang en voogdij van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

3.1.2 Toezichthouders op Europees en internationaal niveau

Het Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) is de meer monitorende instantie op internationaal niveau.[90] De CPT is een uitvloeisel van de "European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment" van de Raad van Europa, dat in 1989 in werking trad. Uitgangspunt van het CPT is artikel 3 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens waarin wordt gesteld dat "niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen".

Het CPT is een niet-juridisch preventief instrument ter bescherming tegen foltering en andere vormen van mishandeling van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd door de overheid. Het CPT bestaat uit onafhankelijke en onpartijdige leden afkomstig uit verschillende professionele disciplines, zoals juristen, artsen en specialisten op het gebied van politieaangelegenheden en het gevangeniswezen.

Het CPT organiseert bezoeken aan plaatsen waar mensen zijn gehuisvest die op enigerlei wijze van hun vrijheid zijn beroofd door de overheid, om te beoordelen hoe deze mensen worden behandeld. Delegaties van het CPT hebben onbeperkt toegang tot de instellingen en hebben het recht zich vrijelijk door deze instituten te bewegen. Na elk bezoek stuurt het CPT een verslag naar de autoriteiten van het desbetreffende land. Dit verslag bevat de bevindingen van het CPT, evenals aanbevelingen, opmerkingen en verzoeken om informatie. Het verslag en de reactie daarop vormen onderdeel van een dialoog met de desbetreffende landen. Op basis van deze rapporten heeft het CPT standaarden ontwikkeld die als minimumnormen en als toetssteen gelden bij de uitvoering van zijn opdracht.

Op internationaal niveau kan hier nog het sub-Comité inzake de preventie van foltering (SPT) worden genoemd. Het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering en andere wrede,

87 *Bij besluit van 28 maart 1994.*
88 *Van Dongen, Kobus & Laarman 2005*
89 *Artikel 47 Wjz.*
90 *The CPT in brief, www.cpt.coe.int.*

onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, dat in juni 2006 in werking trad, creëerde dit comité wiens mandaat het is om plaatsen te bezoeken waar mensen die van hun vrijheid beroofd werden, worden vastgehouden. In het kader hiervan is de RSJ samen met een aantal andere toezichthouders aangewezen als Nationaal Preventie Mechanisme.

3.2 De toezichthouders voor de specifieke vervoersbewegingen

In deze paragraaf wordt voor justitiabelen, civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen besproken welke instanties wanneer toezicht houden op de verschillende vervoersbewegingen. De bevoegdheden van de toezichthouders kwamen reeds aan de orde in paragraaf 3.1.

3.2.1 Toezichthouders op het vervoer van justitiabelen

➢ *Rechtsgangvervoer*

De toezichthoudende instanties op het rechtsgangvervoer van justitiabelen door DV&O zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O. Op de vervoersbewegingen die worden uitgevoerd door de politie is geen toezicht op nationaal niveau.[91] Op internationaal niveau hebben in beide gevallen het CPT en het SPT een monitorende taak (zij houden niet zozeer direct toezicht maar stimuleren de nationale samenwerking).

➢ *Inrichtingsvervoer*

De toezichthoudende instanties op het inrichtingsvervoer van justitiabelen door DV&O zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O. Indien het inrichtingsvervoer wordt uitgevoerd door de inrichting kan alleen de ISt toezicht houden.[92]
Op internationaal niveau hebben in beide gevallen het CPT en het SPT een monitorende taak.

➢ *Plaatsings- en overplaatsingsvervoer*

De toezichthoudende instanties op het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van justitiabelen door DV&O zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O. Op internationaal niveau hebben het CPT en het SPT een monitorende taak.

➢ *Goederenvervoer*

De toezichthoudende instanties op het goederenvervoer van justitiabelen door DV&O zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O.

3.2.2 Toezichthouders op het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen

➢ *Rechtsgangvervoer*

De toezichthoudende instantie op het rechtsgangvervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen is, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de Inspectie Jeugdzorg mits dit vervoer wordt uitgevoerd door de inrichting of de voogd van de jeugdige. Indien het vervoer wordt uitgevoerd door DV&O ontbreekt het aan toezicht nu de CvT van DV&O slechts toezicht houdt op vervoersbewegingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI. Het huidige artikel 47 WJz wordt met de aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg zodanig gewijzigd dat de vervoerders (bijvoorbeeld DV&O) ook onder dit artikel en derhalve onder het

91 In de gevallen waarin de CvT's politiecellen toezicht houden op het vervoer omvat dit slechts het arrestantenvervoer.
92 In de beginselenwetten wordt bepaald dat de CvT's bij de inrichtingen slechts toezicht houden op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming binnen de inrichting. Mogelijk houden zij wel indirect toezicht op het vervoer.

toezicht van de Inspectie vallen.[93] Op internationaal niveau hebben in beide gevallen het CPT en het SPT een monitorende taak.

➢ *Inrichtingsvervoer*

De toezichthoudende instantie op het inrichtingsvervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen is, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de Inspectie Jeugdzorg mits dit vervoer wordt uitgevoerd door de inrichting of de voogd van de jeugdige. Indien het vervoer wordt uitgevoerd door DV&O ontbreekt het aan toezicht nu de CvT van DV&O slechts toezicht houdt op vervoersbewegingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI. Op internationaal niveau hebben het CPT en het SPT een monitorende taak.

➢ *Plaatsings- en overplaatsingsvervoer*

De toezichthoudende instantie op het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen is, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de Inspectie Jeugdzorg mits dit vervoer wordt uitgevoerd door de inrichting of de voogd van de jeugdige. Indien het vervoer wordt uitgevoerd door DV&O ontbreekt het aan toezicht nu de CvT van DV&O slechts toezicht houdt op vervoersbewegingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI. Op internationaal niveau hebben het CPT en het SPT een monitorende taak.

➢ *Goederenvervoer*

De toezichthoudende instantie op het goederenvervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen is, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de Inspectie Jeugdzorg mits dit vervoer wordt uitgevoerd door de inrichting of de voogd van de jeugdige. Indien het vervoer wordt uitgevoerd door DV&O ontbreekt het aan toezicht nu de CvT van DV&O slechts toezicht houdt op vervoersbewegingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI.

3.2.3 Toezichthouders op het vervoer van vreemdelingen

➢ *Rechtsgangvervoer*

De toezichthoudende instanties op het rechtsgangvervoer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O mits dit vervoer wordt uitgevoerd door DV&O. De CvT bij DV&O houdt geen toezicht op het vervoer van vreemdelingen die verblijven in grensdetentie nu deze vreemdelingen niet vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI. Op het rechtsgangvervoer van alle vreemdelingen door alle vervoerders kan daarnaast toezicht worden gehouden door de CITT nu dit toezichtkader zich uitstrekt tot het gehele terugkeerproces. Ook op het vervoer uitgevoerd door de politie is dus in dit geval toezicht mogelijk. Op internationaal niveau hebben het CPT en het SPT een monitorende taak.

➢ *Inrichtingsvervoer*

De toezichthoudende instanties op het inrichtingsvervoer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring door DV&O zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O. De CvT bij DV&O houdt geen toezicht op het vervoer van vreemdelingen die verblijven in grensdetentie nu deze vreemdelingen niet vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI. Dit vervoer lijkt niet te vallen onder het terugkeerproces en dus ook niet onder het toezichtkader van de CITT.
Op internationaal niveau hebben het CPT en het SPT een monitorende taak.

93 *Wetsvoorstel Vervoer en verblijf in een gerechtsgebouw in de gesloten jeugdzorg, Stcrt. 2011, 6969.*

➢ *Plaatsings- en overplaatsingsvervoer*

De toezichthoudende instanties op het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van vreemdelingen in vreemdelingen bewaring door DV&O zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O. De CvT bij DV&O houdt geen toezicht op het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van vreemdelingen die verblijven in grensdetentie nu deze vreemdelingen niet vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI. Het kan worden betwijfeld of de uitvoering van dit vervoer altijd valt onder het terugkeerproces en dus of de CITT toezicht houdt op dit vervoer. Op internationaal niveau hebben het CPT en het SPT een monitorende taak.

➢ *Presentatie- en uitzettingsvervoer*

De toezichthoudende instanties op het presentatievervoer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring uitgevoerd door DV&O zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O. De CvT bij DV&O houdt geen toezicht op het vervoer van vreemdelingen die verblijven in grensdetentie nu deze vreemdelingen niet vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI. De toezichthoudende instanties op het uitzettingsvervoer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O. De CvT bij DV&O houdt geen toezicht op het vervoer van vreemdelingen die verblijven in grensdetentie nu deze vreemdelingen niet vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI.Op het presentatie- en het uitzettingsvervoer van vreemdelingen kan tevens toezicht worden gehouden door de CITT. Zoals blijkt uit het toezichtkader en de regeling van de CITT valt ook de terugkeer van geweigerde vreemdelingen onder dit toezicht. Bij deze categorie vreemdelingen kan immers sprake zijn van handelingen gericht op terugkeer, zoals escortering door de Koninklijke Marechaussee en het daarbij toepassen van dwangmiddelen. Op internationaal niveau hebben het CPT en het SPT in alle gevallen een monitorende taak.

➢ *Goederenvervoer*

De toezichthoudende instanties op het goederenvervoer van vreemdelingen zijn, blijkens de toezichtkaders van de diverse instanties, de ISt en de CvT bij DV&O. De CITT houdt daarnaast toezicht op het vervoer van de goederen van vreemdelingen in het kader van een uitzetting.

3.2.4 De hiaten in het toezicht

Uit de toezichtkaders volgt dat in de meeste gevallen toezicht kan worden gehouden op het vervoer uitgevoerd door DV&O door de CvT bij DV&O en de ISt. Op het vervoer door de politie is in de meeste gevallen geen toezicht geregeld. De CvT's bij de inrichtingen kunnen, blijkens de wettelijke bepalingen, enkel toezicht uitoefenen in de inrichtingen.[94] Dit is opvallend nu ingeslotenen door de beklagcommissies bij de inrichtingen vaak wel worden ontvangen in hun klachten naar aanleiding van het inrichtingsvervoer.
Het hiaat in toezicht is het grootst bij het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en bij het vervoer van vreemdelingen die verblijven in grensdetentie. De CvT bij DV&O heeft geen toezicht op het vervoer van deze groep ingesloten, aangezien zij niet zijn ingesloten onder het beheer van DJI. Daarnaast hebben de meeste gesloten jeugdzorginstellingen geen CvT, waardoor ook van indirect toezicht geen sprake zal zijn. Met de wijziging van de Wet op de Jeugdzorg zal ook het vervoer (van DV&O) onder het toezicht van de Inspectie Jeugdzorg vallen.

94 Op grond van artikel 7 Pbw, artikel 10 Bvt, artikel 7 Bjj en artikel 10 Reglement regime grenslogies.

3.3 Klachtenprocedures voor het vervoer

Deze paragraaf behandelt de klachtenprocedures van instanties die een rol spelen in het vervoer van ingeslotenen. In paragraaf 3.4 wordt vervolgens per specifieke vervoersbeweging besproken bij welke instantie de ingeslotene kan klagen.

3.3.1 Klachtenprocedures op nationaal niveau

➢ *Klachtenprocedure inrichtingen*

Uit iedere CvT bij de inrichtingen wordt een beklagcommissie van drie leden samengesteld met een rechtsprekende taak. Tegen een uitspraak van de beklagcommissie kunnen partijen, de ingeslotene dan wel de directeur van de inrichting, beroep instellen bij de RSJ. Uitzondering hierop vormt de groep vreemdelingen die verblijft in grensdetentie nu het Reglement regime grenslogies niet voorziet in een mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen uitspraken van de beklagcommissie.

In paragraaf 3.1 kwam aan de orde dat in de Wet op de Jeugdzorg geen verplichting is opgenomen tot het instellen van een CvT bij een gesloten jeugdzorginstelling. Deze instellingen hebben dan ook geen uit een CvT samengestelde beklagcommissie. Er kan in deze instellingen over een limitatief aantal beslissingen worden geklaagd bij een onafhankelijke klachtencommissie, bestaande uit ten minste drie leden, op grond van artikel 29w juncto artikel 68 Wjz. Tegen de uitspraak van deze klachtencommissie kunnen partijen, de jeugdige of de directeur, beroep instellen bij de Raad.

Ook heeft de Nationale ombudsman (dan wel de Kinderombudsman) een taak in de inrichtingen. Alle ingeslotenen kunnen op grond van het bepaalde in artikel 9:20 juncto artikel 9:18 Algemene wet bestuursrecht (Awb) de ombudsman schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een inrichting zich jegens hen heeft gedragen.

➢ *Klachtenprocedure DV&O*

Uit de CvT bij DV&O is geen beklagcommissie samengesteld. DV&O heeft wel een interne klachtenfunctionaris die iedere binnengekomen klacht van burgers over het handelen van DV&O-medewerkers onderzoekt en vervolgens adviseert over de afhandeling. De klachtenfunctionaris heeft geen rechtsprekende taak en er bestaat geen formele klachtenregeling. Wanneer de klacht terecht bevonden wordt, kan de klachtenfunctionaris een schadevergoedingsvoorstel doen bij een leidinggevende van DV&O. De klachtenregeling is gebaseerd op het 'model klachtenregeling' van het ministerie van Veiligheid en Justitie en is een uitwerking van de Awb.[95] De klachtenregeling kent geen beroepsmogelijkheid.

De klachtenregeling is daarnaast onvoldoende toegankelijk en moeilijk te vinden. Uit gesprekken met respondenten blijkt dat de klachtenprocedure niet openstaat voor burgers die zijn ingesloten. Dit is in tegenstelling tot het bepaalde in de Awb. De Raad constateert echter dat er in het verleden wel klachten van ingeslotenen behandeld zijn.[96] Daarnaast is onder meer in een reactie op het rapport "The Netherlands: The Detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers" van Amnesty International door de staatssecretaris van Justitie gesteld dat de klachtenregeling van DV&O openstaat voor ingesloten vreemdelingen.[97]

Nadat de klacht door DV&O is behandeld of DV&O heeft geweigerd de klacht te behandelen, kan de ingeslotene op grond van het bepaalde in artikel 9:20 juncto artikel 9:18 Awb de Nationale ombudsman

95 *Model klachtenregeling van d.d. 1 oktober 2008, kenmerk 5564300/08.*

96 *In zijn rapport van 3 mei 2010 (kenmerk 2010/106) verklaart de Nationale ombudsman een klacht van een ingesloten vreemdeling tegen DV&O gegrond nu er bij de interne behandeling van zijn klacht bij DV&O niet is voldaan aan het wettelijke vereiste van hoor en wederhoor (artikel 9:10 Awb) en de klacht daarmee onzorgvuldig behandeld is. DV&O heeft in dit geval de klacht van een ingeslotene dus wel degelijk in behandeling genomen. In een rapport van 2 juli 2010 (kenmerk 2010/177) blijkt eveneens sprake te zijn geweest van interne klachtbehandeling door DV&O alvorens de klacht over toepassing van geweld tegen de ingeslotene is behandeld door de ombudsman.*

97 *5558231/08/DVB/25 september 2008.*

schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop DV&O zich jegens hem heeft gedragen.

➢ *Klachtenprocedure politie*

In april 2009 heeft het Landelijk Platform Klachtencoördinatoren een werkgroep ingesteld met de taak een landelijke uniforme klachtenregeling voor de politie tot stand te brengen.[98] In de klachtenregeling, die in oktober 2009 is gepresenteerd aan de politiekorpsen, is opgenomen dat de minimumeisen uit de Awb een voldoende voorziening bieden voor behoorlijke klachtafhandeling zodat aanvullende eisen niet nodig zijn. De verantwoordelijkheid voor een behoorlijke klachtbehandeling ligt bij de korpsbeheerders van de verschillende regio's. De klacht wordt behandeld door een commissie die bestaat uit ten minste drie onafhankelijke leden. Na behandeling van de klacht wordt een advies uitgebracht aan de korpsbeheerder. De commissie heeft dus geen rechtsprekende functie. De klachtenregeling kent geen beroepsmogelijkheid.
Nadat de klacht is behandeld, kan de ingeslotene op grond van het bepaalde in artikel 9:20 juncto artikel 9:18 Awb de Nationale ombudsman schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de parketpolitie zich jegens hem heeft gedragen. In de praktijk blijkt overigens dat de Nationale ombudsman ook klachten die direct bij de Ombudsman worden ingediend in behandeling neemt.

➢ *Klachtenprocedure Koninklijke Marechaussee*

In de Klachtenregeling politietaken Koninklijke Marechaussee zijn regels vastgesteld omtrent klachten over gedragingen van de Koninklijke Marechaussee.[99] De verantwoordelijkheid voor een behoorlijke klachtbehandeling ligt bij de minister van Defensie (beheerder). De klacht wordt behandeld door een commissie bestaande uit ten minste drie onafhankelijke leden. Na behandeling van de klacht wordt een advies uitgebracht aan de beheerder. De commissie heeft dus geen rechtsprekende functie. De klachtenregeling kent geen beroepsmogelijkheid. Nadat de klacht is behandeld, kan de ingeslotene op grond van het bepaalde in artikel 9:20 juncto artikel 9:18 Awb de Nationale ombudsman schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de Koninklijke Marechaussee zich jegens hem heeft gedragen.

➢ *Klachtenprocedure Bureau Jeugdzorg*

Bureau Jeugdzorg heeft als wettelijke taak het geven van uitvoering aan jeugdbeschermingsmaatregelen, dus ook de in dit advies aan de orde komende gesloten jeugdzorg. Klachten die binnenkomen bij een Bureau Jeugdzorg worden behandeld door een commissie bestaande uit ten minste drie onafhankelijke leden. Na behandeling van de klacht wordt een advies uitgebracht. De klachtencommissie heeft geen rechtsprekende taak. De klachtenregeling kent geen beroepsmogelijkheid. Nadat de klacht is behandeld, kan de ingeslotene op grond van het bepaalde in artikel 9:20 juncto artikel 9:18 Awb de ombudsman schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het Bureau Jeugdzorg zich jegens hem heeft gedragen.

3.3.2 Klachtenprocedures op Europees en internationaal niveau

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is de instantie op Europees niveau waar ingeslotenen een klacht kunnen indienen. Een klacht kan worden ingediend mits de indiener zelf het slachtoffer is van een schending van het EVRM en er in het land waar de schending heeft plaatsgevonden geen rechtsmiddel meer ter beschikking staat. De uitspraken van het Hof zijn bindend en definitief. Noch de klagende partij noch de aangeklaagde partij kan in beroep, behalve bij de Grote Kamer van het Hof zelf. Indien een lidstaat in het ongelijk wordt gesteld, is de lidstaat verplicht alles te doen om te voorkomen dat de geconstateerde schending in de toekomst nog eens voorkomt.

98 *Klachtenregeling Nederlandse politie ter uitvoering van artikel 61 juncto artikel 62 Politiewet 1993.*
99 *Klachtenregeling politietaken Koninklijke Marechaussee/ krijgsmacht 2004 ter uitvoering van artikel 61 juncto artikel 63 Politiewet 1993.*

3.3.3 De tekortkomingen in de klachtenprocedures

De klachtenprocedures van bij het vervoer betrokken instanties verschillen onderling sterk van elkaar. De klachtenprocedures van DV&O, de politie, de Koninklijke Marechaussee en Bureau Jeugdzorg hebben geen rechtsprekende taak en de klachtencommissie kan dus alleen een advies uitbrengen. Daarnaast staat na voorgaande klachtenprocedures geen beroep open voor de ingeslotenen.
De klachtenprocedure van DV&O is moeilijk te vinden en dus slecht toegankelijk. Uit een gesprek met DV&O blijkt overigens dat de klachtenprocedure van DV&O in zijn geheel niet open staat voor ingeslotenen en dat klachten van deze groep dus niet in behandeling worden genomen. De klachtenregeling staat alleen open voor ketenpartners, medewerkers en niet ingesloten burgers.

3.4 De klachtmogelijkheden ten aanzien van de specifieke vervoersbewegingen

Deze paragraaf bespreekt voor de verschillende groepen ingeslotenen (respectievelijk justitiabelen, civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen) waar zij wanneer een klacht kunnen indienen naar aanleiding van de verschillende vervoersbewegingen. Buiten beschouwing blijven de klachten die gericht zijn op het door de inrichting niet meegeven van eten, drinken en medicijnen voorafgaand aan het vervoer. Uit de jurisprudentie van de RSJ volgt dat daarover kan worden geklaagd bij de beklagcommissie behorende bij de verzendende inrichting.[100] Ingeslotenen hebben altijd de mogelijkheid om, na het doorlopen van de voor hen openstaande klachtenprocedures, een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman of de Kinderombudsman.

3.4.1 Klachtmogelijkheden voor justitiabelen

➢ *Rechtsgangvervoer*

Naar aanleiding van het door de parketpolitie uitgevoerde rechtsgangvervoer kunnen justitiabelen een klacht indienen bij de klachtencommissie van de regiopolitie waarvan de desbetreffende parketpolitie deel uitmaakt. Justitiabelen kunnen niet klagen naar aanleiding van het door DV&O uitgevoerde rechtsgangvervoer nu de klachtenregeling van DV&O niet blijkt open te staan voor ingeslotenen.[101]

➢ *Inrichtingsvervoer*

Gedetineerden kunnen op grond van artikel 60 Pbw bij de beklagcommissie van de inrichting klagen over alle hen betreffende door of namens de directeur genomen beslissingen. Naar aanleiding van het door de inrichting uitgevoerde inrichtingsvervoer kan een gedetineerde dan ook een klacht indienen bij voornoemde beklagcommissie. De mogelijkheid om te klagen bij de beklagcommissie van de inrichting lijkt soms ook open te staan voor een door DV&O uitgevoerd transport (zie par. 2.2.2 voor een nadere toelichting over deze zogenaamde ‘lange arm constructie’). Indien geen klacht kan worden ingediend bij de beklagcommissie van de inrichting over het door DV&O uitgevoerde inrichtingsvervoer, staat ook geen klachtmogelijkheid open bij DV&O nu de klachtencommissie aldaar geen klachten behandeld van ingeslotenen. Het ontbreken van een eenduidige lijn heeft mogelijk ook te maken met het al dan niet ontvangen van klachten over feitelijk handelen tijdens het vervoer. Feitelijk handelen is in beginsel niet beklagwaardig. Het is de vraag of feitelijk handelen tijdens het vervoer wel beklagwaardig is nu het tijdens het vervoer voornamelijk gaat om dergelijke handelingen (bijvoorbeeld toepassing van geweld en beveiligingsmaatregelen). Mogelijk dient bij klachten over feitelijk handelen tijdens het vervoer aansluiting gezocht te worden bij hetgeen de memorie van toelichting bij de Pbw zegt over feitelijk handelen tijdens de overbrenging naar een straf- of afzonderingscel:

100 Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ:11/0893/GA en 05/1433/GA.
101 Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ: 10/1245/GA en 09/1926/GA.

“Veelvuldig komt het voor dat ter uitvoering van een beslissing tot plaatsing van een gedetineerde in een straf- of afzonderingscel geweld moet worden gebruikt. De beslissing tot plaatsing omvat – al of niet uitdrukkelijk – dan de uitvoering daarvan met alle gepaste middelen. Nu de wijze van uitvoering onlosmakelijk deel uitmaakt van de beslissing, staat ook hiertegen beklag open.“[102]

Voor tbs-gestelden en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen geldt een beperkter beklagrecht nu zij slechts bij de beklagcommissie van de inrichting kunnen klagen over een limitatief aantal door of namens de directeur genomen beslissingen.[103] Tbs-gestelden kunnen daarnaast klagen over het in zijn geheel niet betrachten van een zorgplicht door de directeur van de inrichting. De wijze waarop de directeur invulling geeft aan zijn zorgplicht is overigens niet beklagwaardig. Voorgaande roept de vraag op in hoeverre Tbs-gestelden en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen in hun klachten over het inrichtingsvervoer zouden kunnen worden ontvangen door de beklagcommissie bij de inrichting.[104]

De uitspraak van de beroepscommissie van de **Raad** van **4 mei 2012** (kenmerk 11/4345/GA) illustreert dat vaak niet helder is bij welke instantie een ingeslotene kan klagen naar aanleiding van het vervoer.
Een gedetineerde klaagt in deze zaak over het handelen van DV&O medewerkers. De gedetineerde klaagt dat er geen voorzorgsmaatregelen zijn genomen om te voorkomen dat hij geboeid het busje in moest stappen terwijl hij slecht ter been is. Vervolgens is hij bij het instappen ten val gekomen. De gedetineerde heeft hierover geklaagd bij de beklagcommissie van de inrichting waar hij verblijft. Deze hebben hem niet-ontvankelijk verklaard in zijn beklag en doorverwezen naar DV&O. DV&O heeft zijn klacht echter niet in behandeling genomen en de gedetineerde terugverwezen naar de beklagcommissie van de inrichting. De voorzitter van de beklagcommissie heeft zich daaropvolgend onbevoegd verklaard. De gedetineerde gaat vervolgens tegen deze uitspraak in beroep bij de RSJ en de beroepscommissie van de RSJ oordeelt dat het handelen van DV&O in sommige gevallen kan worden aangemerkt als een door de directeur van de inrichting genomen beslissing. De directeur van de inrichting heeft de opdracht gegeven aan DV&O om de gedetineerde naar het ziekenhuis te brengen. Eventuele fysieke beperkingen kunnen een contra-indicaties vormen om bepaalde beveiligingsmaatregelen te treffen. Het is echter niet gebleken dat door of namens de directeur enige bijzondere zorg of aandacht is besteed aan het vervoer van de gedetineerde van wie de inrichting bekend moest zijn dat hij slecht ter been was. Voornoemd verzuim van de directeur om een beslissing te nemen wordt ingevolge artikel 60 Pbw gelijk gesteld met een door of namens de directeur genomen beslissing en de gedetineerde wordt daarom ontvankelijk verklaard in zijn beklag.

De gedetineerde in de zaak zoals besproken in bovenstaand tekstkader is meerdere keren doorverwezen naar een andere instantie. Uiteindelijk is de Raad via het verzuim van de directeur om een beslissing te nemen, hetgeen beklagwaardig is, tot ontvankelijkheid van zijn klacht gekomen. Indien niet via deze weg tot ontvankelijkheid kan worden gekomen en vervoerende instanties klachten van ingeslotenen blijven terugverwijzen, zou mogelijk een ‘lange-arm-constructie’ kunnen worden toegepast zolang er geen wettelijke regeling van klachtrecht voor ingeslotenen in vervoerskwesties is.

➢ *Plaatsings- en overplaatsingsvervoer*

Justitiabelen kunnen geen klacht indienen naar aanleiding van het door DV&O uitgevoerde plaatsings-

102 Kamerstukken II 1994-95, 24 263, nr. 3, p. 72 e.v.
103 Artikel 56 Bvt respectievelijk artikel 65 Bjj.
104 Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ: 11/0744/TA en 02/0336/TA.

en overplaatsingsvervoer nu de klachtenregeling van DV&O niet openstaat voor ingeslotenen.[105] Ook de bezwaarschriftenprocedure van artikel 17 Pbw ten aanzien van een overplaatsing is niet van toepassing op het vervoer.

➢ *Goederenvervoer*

Het goederenvervoer vindt plaats naar aanleiding van een plaatsing of overplaatsing. In paragraaf 2.8 is gesteld dat de schade die ontstaat tijdens het transport van goederen vanaf het moment van aankomst en tekenen voor ontvangst van het transport in de ontvangende inrichting, voor rekening van de ontvangende inrichting komt. Tot die tijd kan een klacht worden ingediend bij de beklagcommissie van de verzendende inrichting. Na het tekenen voor ontvangst van de goederen kan de justitiabele een klacht indienen bij de beklagcommissie van de ontvangende inrichting.

3.4.2 Klachtmogelijkheden voor civielrechtelijk ingesloten jeugdigen

Civielrechtelijk ingesloten jeugdigen kunnen geen klacht indienen naar aanleiding van al het door DV&O uitgevoerde vervoer nu de klachtenregeling van DV&O niet openstaat voor ingeslotenen.
Naar aanleiding van al het door de inrichting of de voogd van de jeugdige uitgevoerde vervoer kan de jeugdige een klacht indienen bij de klachtencommissie van het desbetreffende Bureau Jeugdzorg.
Een klacht indienen bij de klachtencommissie van de gesloten jeugdzorginstelling is (nog) niet mogelijk nu de beslissingen waartegen de jeugdige kan klagen zich op grond van artikel 29w Wjz beperken tot maatregelen die de vrijheid van de jeugdige in de inrichting aantasten. In de aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg wordt de directeur van de inrichting verantwoordelijk gesteld voor het opleggen van beperkende maatregelen tijdens het vervoer.[106] Nu de directeur verantwoordelijk is zal daartegen (na wijziging van de wet) een klacht op grond van artikel 29w WJz kunnen worden ingediend en eventueel beroep op grond van artikel 29y WJz. Daartoe zal dan echter wel artikel 29w WJz dienen te worden aangepast, nu dit artikel alleen ziet op beperkende maatregelen die binnen de accommodatie zijn opgelegd.

3.4.3 Klachtmogelijkheden voor vreemdelingen

➢ *Rechtsgangvervoer*

Naar aanleiding van het door de parketpolitie uitgevoerde rechtsgangvervoer kunnen vreemdelingen een klacht indienen bij de klachtencommissie van de regiopolitie waarvan de desbetreffende parketpolitie deel uitmaakt. Vreemdelingen kunnen niet klagen naar aanleiding van het door DV&O uitgevoerde rechtsgangvervoer nu de klachtenregeling van DV&O niet openstaat voor ingeslotenen.

➢ *Inrichtingsvervoer*

Vreemdelingen die verblijven in vreemdelingenbewaring kunnen naar aanleiding van het door de inrichting uitgevoerde inrichtingsvervoer een klacht indienen bij de beklagcommissie behorende bij de verzendende inrichting. Deze mogelijkheid lijkt in bepaalde gevallen ook open te staan voor het door DV&O uitgevoerde inrichtingsvervoer (zie par. 2.2.2 voor een nadere toelichting over deze 'lange arm constructie'). In paragraaf 3.4.1 is echter al gebleken dat hier onduidelijkheid over bestaat.
Vreemdelingen die verblijven in grensdetentie hebben een beperkter beklagrecht. Het Reglement regime grenslogies kent een eigen klachtenregeling. Op basis van deze klachtenregeling kan slechts worden geklaagd over plaatsing in afzondering, weigering van bezoek, ontneming van bepaalde voorwerpen en iedere andere

105 *Zie ter illustratie de volgende uitspraken van de RSJ: 10/1245/GA en 09/1926/GA.*
106 *Wetsvoorstel Vervoer en verblijf in een gerechtsgebouw in de gesloten jeugdzorg, Stcrt. 2011, 6969.*

door of namens de directeur opgelegde maatregel waarbij wordt afgeweken van wettelijke voorschriften en voor zover deze verband houden met het verblijf in het grenslogies. Er lijkt voor vreemdelingen die verblijven in grensdetentie dus geen klachtmogelijkheid open te staan over het inrichtingsvervoer.

➢ *Presentatie- en uitzettingsvervoer*

Vreemdelingen kunnen niet klagen over het door DV&O uitgevoerde presentatie- en uitzettingsvervoer nu de klachtenregeling van DV&O niet openstaat voor ingeslotenen.
Indien het uitzettingsvervoer wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee kan de vreemdeling een klacht indienen bij de klachtencommissie behorende bij deze instantie.

➢ *Goederenvervoer*

Naar aanleiding van het goederenvervoer dat plaatsvindt in het kader van een overplaatsing kan de in vreemdelingenbewaring verblijvende vreemdeling een klacht indienen bij de beklagcommissie van de verzendende dan wel de ontvangende inrichting (zie paragraaf 3.4.1). Naar aanleiding van het goederenvervoer in het kader van een uitzetting kan de vreemdeling een klacht indienen bij de klachtencommissie van de uitvoerende instantie. Indien het vervoer is uitgevoerd door DV&O staat deze mogelijkheid niet open nu DV&O geen klachten van ingeslotenen zegt te behandelen. Voor vreemdelingen die verblijven in grensdetentie geldt deze beklagmogelijkheid niet, aangezien zij op grond van het Reglement regime grenslogies een beperkter beklagrecht hebben.

3.4.4 De hiaten in de klachtmogelijkheden

In beginsel geldt voor alle ingeslotenen dat zij niet kunnen klagen over de door DV&O uitgevoerde transporten. Uit de gesprekken met respondenten blijkt dat de klachtenprocedure van DV&O niet openstaat voor burgers die zijn ingesloten. Dit is in strijd met de Awb. Er is geen beklagcommissie samengesteld uit de CvT bij DV&O. Slechts in geval van het door DV&O uitgevoerde inrichtingsvervoer, is er soms beklag mogelijk bij de beklagcommissie van de inrichting.
Voor Tbs-gestelden, civielrechtelijk- en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen die verblijven in grensdetentie bestaan daarnaast nog extra hiaten in de klachtmogelijkheden. Het beklagrecht bij de beklagcommissies behorende bij deze inrichtingen is beperkt van aard, met als gevolg dat deze ingeslotenen vaak niet zullen worden ontvangen in hun klachten over het inrichtingsvervoer, hetgeen ook blijkt uit de jurisprudentie. Gedetineerden en vreemdelingen die verblijven in vreemdelingenbewaring kunnen op grond van de Pbw wel klagen over het inrichtingsvervoer.

3.5 Samenvatting en conclusie

Juist omdat ingesloten zijn gelijk staat aan algehele onvrijheid, en de ingeslotene zich ook tijdens het vervoer in een afhankelijke positie bevindt ten opzichte van zijn vervoerders, is het van belang dat er voldoende toezicht is op het vervoer en dat in alle gevallen een klachtmogelijkheid open staat voor de ingeslotenen.
Wat betreft het vervoer van ingeslotenen lijkt het vooral te ontbreken aan daadwerkelijk toezicht op de praktijk. De CvT's bij de inrichtingen houden geen toezicht op het vervoer, maar slechts in de inrichtingen. Opvallend is dat beklagcommissies behorende bij de inrichtingen klachten naar aanleiding van het (inrichtings)vervoer vaak wel in behandeling nemen.
De CvT bij DV&O is de instantie die toezicht houdt op alle vervoersbewegingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI. Het vervoer van de civielrechtelijk ingesloten jeugdigen valt hier niet onder. Daarnaast geldt voor zowel de CvT bij DV&O als de ISt dat het terrein waarop zij toezicht houden zo groot

is dat het de vraag is of zij voldoende toezicht kunnen houden op het vervoer om eventuele problemen en misstanden tijdig te signaleren.
Het toezicht op het vervoer van vreemdelingen behoort in de meeste gevallen toe aan de CITT. De taak van de commissie is gedefinieerd als het houden van toezicht op het totale terugkeerproces van vreemdelingen en dus ook op het rechtsgangvervoer, het presentatievervoer en het uitzettingsvervoer. Uit het toezichtkader volgt daarnaast dat ook de terugkeer van geweigerde vreemdelingen onder dit toezicht valt. Het is niet helder of ook het inrichtingsvervoer en het plaatsings- en overplaatsingsvervoer van vreemdelingen onder het terugkeerproces en dus het toezicht van de CITT vallen.

Ingeslotenen hebben niet in alle gevallen toegang tot een rechtsprekende en onafhankelijke klachtenprocedure en soms is er in zijn geheel geen klachtmogelijkheid. De klachtenprocedures van de bij het vervoer betrokken instanties verschillen sterk van elkaar. De klachtencommissies bij DV&O, de politie, de Koninklijke Marechaussee en Bureau Jeugdzorg hebben geen rechtsprekende taak, zij kunnen slechts adviezen uitbrengen. Dit betekent dat er geen beroep openstaat voor de ingeslotenen.
In beginsel geldt daarnaast voor alle ingeslotenen dat zij niet kunnen klagen over de door DV&O uitgevoerde transporten.[107] Alleen als DV&O het inrichtingsvervoer uitvoert, is er soms beklag mogelijk bij de beklagcommissie bij de inrichting.
Voor tbs-gestelden, civielrechtelijk- en strafrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen die verblijven in grensdetentie bestaan wegens een beperkt beklagrecht daarnaast nog extra hiaten in de klachtmogelijkheden naar aanleiding van het vervoer.

107 De in 2010 bij DV&O ingestelde CvT richt zich vooralsnog uitsluitend op het houden van toezicht nu er nog geen wettelijke basis is voor het behandelen van klachten.

4. Aanbevelingen

Ingeslotenen bevinden zich in een afhankelijke en dus kwetsbare positie. Een goede rechtsbescherming dient dan ook gewaarborgd te zijn. Deze rechtsbescherming is verankerd in de op ingeslotenen van toepassing zijnde wetgeving.[108] Er is echter weinig specifieke wet- en regelgeving te vinden over het vervoer van ingeslotenen, terwijl deze groep zich juist ook tijdens het vervoer in een afhankelijke positie bevindt en haar rechtspositie dus gewaarborgd dient te zijn. Regelgeving ten aanzien van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van dit vervoer, de mogelijkheid tot beklag, beroep en toezicht, maar ook de randvoorwaarden voor het vervoer van de verschillende groepen ingeslotenen is vaak niet helder. Dit maakt het vervoer voor alle betrokkenen en met name voor ingeslotenen ondoorzichtig en deze ondoorzichtigheid leidt in de praktijk tot ongewenste situaties.

De Raad doet hierbij aanbevelingen voor verbetering van de wet- en regelgeving en de algehele uitvoering van het vervoer van ingeslotenen en hun goederen. Deze aanbevelingen zijn gericht op het vervoer van alle in dit advies besproken groepen ingeslotenen. Een aantal aanbevelingen is eerder ook door de ISt gedaan in haar inspectierapport Themaonderzoek gedetineerdenvervoer uit 2006.[109] De aanbevelingen betreffen de in dit advies naar voren gekomen knelpunten. Onderbouwing vindt plaats vanuit de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen, de normen afkomstig van het CPT[110], de European Prison Rules en de beginselen van goede bejegening zoals deze zijn geformuleerd door de Raad[111]. Deze kaders van regelgeving en beginselen hebben gemeenschappelijk dat zij beogen de periode van insluiting fatsoenlijk en naar algemeen geldende normen te doen plaatsvinden. Voor het vervoer van ingeslotenen moet dat naar het oordeel van de Raad niet anders zijn.

4.1 Wet- en regelgeving

Het rechtsburgerschap van ingeslotenen veronderstelt een aantal juridische uitgangspunten die het fundament vormen voor hun rechtspositie. Het algemene uitgangspunt moet zijn dat de overheid zich ten aanzien van de door haar gemaakte inbreuken op de vrijheid van burgers expliciet en concreet dient te legitimeren en dat zij zich dus in beginsel niet bij voorbaat gelegitimeerd mag achten.[112] Voor wat betreft het vervoer van ingeslotenen is de bevoegdheidsgrondslag neergelegd in de wet. In de wet zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet nader uitgewerkt. Wel is opgenomen dat er ten aanzien van de overbrenging van ingeslotenen nadere regels kunnen worden gesteld. De Raad constateert in dit advies dat deze nadere regels in veel gevallen wel gesteld zijn, maar zijn opgenomen in verouderde circulaires die bovendien mogelijk geen rechtskracht meer hebben. Uit de 'Aanwijzing voor de regelgeving' volgt dat voor het vastleggen van regelgeving terughoudend gebruik dient te worden gemaakt van circulaires.[113] Circulaires worden op grond van deze aanwijzing slechts gebruikt voor het verstrekken van informatie. In een aantal gevallen zijn er überhaupt geen nadere regels gesteld en ontbreekt het dus aan regelgeving.

De Raad meent dat regelgeving omtrent het vervoer van ingeslotenen dient te worden vervat in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en/ of een ministeriële regeling. Een AMvB en/ of een ministeriële regeling bieden een betere waarborg voor toegankelijkheid en openbaarheid van de regelgeving.

108 Dit zijn de Penitentiaire beginselenwet, Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, Wet op de jeugdzorg en de Vreemdelingenwet.

109 Inspectie voor de Sanctietoepassing 2006.

110 Het Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing is het orgaan dat optreedt op grond van het Europees Verdrag tegen foltering en onmenselijke behandeling en vernedering, waar Nederland partij bij is.

111 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Goed bejegenen, Beginselen voor het omgaan met ingeslotenen, Den Haag, 2010. De beginselen kunnen analoog worden toegepast op het vervoer van vreemdelingen en jeugdigen in gesloten jeugdzorg. De Raad verwijst hier volledigheidshalve ook naar de behoorlijkheidscriteria zoals deze zijn opgesteld door de Nationale ombudsman.

112 Kelk 2008.

113 Stcrt. 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 1 april 2011, Stcrt. 2011, 6602.

De eis van legitimiteit is ook te vinden in het door de Raad geformuleerde beginsel van legitieme of wettelijke tenuitvoerlegging.[114] Volgens dit beginsel is een adequate wettelijke regeling als grondslag nodig voor het inrichten en tenuitvoerleggen van vrijheidsbeneming en beperking. Een adequate regeling garandeert het bestaan van algemene regelgeving in plaats van (een veelheid aan) incidentele beslissingen. Daarnaast zorgt ze ervoor dat ingeslotenen weten welke regels er gelden en dat er verantwoording wordt afgelegd voor genomen beslissingen jegens de individuele ingeslotene. Ingeslotenen dienen zowel te weten hoe de regels luiden, als waarom deze in hun situatie worden toegepast.

De Raad dringt er dan ook op aan een aantal onderwerpen over het vervoer meer expliciet in de wet te regelen. Dit geldt in het bijzonder voor verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarmee wordt onder meer de kans op discussies over verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden (bijvoorbeeld over het toepassen van beveiligingsmaatregelen) aanmerkelijk kleiner. Nadere regels over het vervoer van ingeslotenen kunnen vervolgens worden uitgewerkt in een AMvB en/ of ministeriële regeling.

Aanbevelingen:

I. Leg bevoegdheden en verantwoordelijkheden vast in wet- en regelgeving en maak deze inzichtelijk voor alle bij het vervoer betrokken partijen.

II. Zorg ervoor dat er (altijd) een onafhankelijke klachtenprocedure openstaat voor alle ingeslotenen die worden vervoerd.

III. Zorg dat er ten aanzien van alle vormen van vervoer onafhankelijk en doelmatig toezicht bestaat.

IV. Zorg dat de uitvoering van het vervoer voldoet aan vooraf vastgestelde randvoorwaarden en dat deze aansluit bij de aard van de te vervoeren ingeslotene ('vervoer op maat').

V. Werk op integrale wijze aan de uitvoering van bovenstaande aanbevelingen, zodat wet- en regelgeving op een samenhangende en consistente manier voor het gehele vervoersveld tot stand komen.

In de volgende paragrafen worden deze vijf aanbevelingen verder uitgewerkt in subaanbevelingen en wordt onder meer ingegaan op de praktische toepassing.

4.2 Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De Raad constateert in dit advies dat het niet altijd duidelijk is bij welke partij de verantwoordelijkheid voor een vervoersbeweging ligt. Verantwoordelijkheden worden afwisselend neergelegd bij de opdrachtgevende, de aanvragende, dan wel de uitvoerende partij. Nog onduidelijker wordt het als een uitvoerende instantie een vervoersopdracht, vaak op basis van een convenant, doorspeelt aan een andere uitvoerende instantie. In een aantal situaties is niet helder welke instantie het vervoer dient uit te voeren. Dit is onder meer het geval wanneer een gedetineerde op de dag van zijn ontslag met een rechterlijke machtiging (voor gedwongen opname) overgebracht moet worden naar een psychiatrisch ziekenhuis. Het is daarnaast vaak onduidelijk wie bevoegd is te beslissen over het toepassen van beveiligingsmaatregelen voorafgaand en tijdens het vervoer. Ook bestaat onduidelijkheid over de vraag welke beveiligingsmaatregelen toegepast mogen worden en vindt er niet altijd een belangenafweging plaats. Tot slot constateert de Raad dat het in sommige situaties

114 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2010, p. 17.

onduidelijk is wie er bevoegd is tot het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel naar aanleiding van ongeregeldheden tijdens het vervoer.
Deze problematiek ontstaat onder meer door het ontbreken van een adequate (wettelijke) regeling als basis voor het toepassen van bevoegdheden bij het vervoer van ingeslotenen. Dit maakt dat het daarnaast diffuus is in hoeverre het vervoer plaatsvindt met toepassing van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, zodat willekeur wordt vermeden.[115] De Raad zal hierna een aantal subaanbevelingen doen ter verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Algemene verantwoordelijkheidsverdeling
De Raad beveelt aan om de verantwoordelijkheden ten aanzien van het vervoer op te splitsen. De opdrachtgevende partijen, zoals het Openbaar Ministerie of de RSJ, dienen naar het oordeel van de Raad in dit kader geen verantwoordelijkheid toebedeeld te krijgen omdat deze partijen slechts in zeer beperkte mate zijn betrokken bij het vervoer. De verantwoordelijkheden moeten volgens de Raad daarom komen te liggen bij de partijen die een wezenlijke rol spelen bij het vervoer, te weten de directeur van de inrichting waar de ingeslotene verblijft en de degene die het vervoer uitvoert.[116] De verdeling van deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden zal hierna verder worden uitgewerkt.

Aanvraag van het vervoer en toepassen van beveiligingsmaatregelen
De Raad beveelt ten eerste aan voor alle vervoersbewegingen expliciet te regelen wie deze dient uit te voeren, nu hierover in een aantal situaties onduidelijkheid bestaat.
Voor alle vervoersbewegingen van ingeslotenen ligt naar het oordeel van de Raad een verantwoordelijkheid bij de directeur van de zendende inrichting. Hij dient het vervoer aan te vragen en hierbij eventuele bijzonderheden die betrekking hebben op dit vervoer van de ingeslotene te vermelden.[117] De Raad beveelt daarom aan deze verantwoordelijkheid expliciet neer te leggen bij de inrichtingsdirecteur.
Daarnaast beveelt de Raad aan om in het kader van alle vervoersbewegingen de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen over het soort beveiligingsmaatregelen aan de inrichtingsdirecteur toe te kennen. De directeur van de inrichting kent de ingeslotene en weet daarom welke beveiligingsmaatregelen er tijdens het vervoer nodig zijn. Hij is dan ook de aangewezen persoon om hierover te beslissen. Hij moet hierbij altijd een belangenafweging maken en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit toepassen. Hier dient het uitgangspunt 'nee, tenzij...' te gelden. Bij de aanwending van vrijheidsbeperkende middelen staat het noodzakelijkheidsvereiste altijd voorop. Er worden tijdens het vervoer dus slechts beveiligingsmaatregelen toegepast voor zover deze nodig zijn.[118] Daarnaast moeten in het bijzonder de wettelijke bepalingen in acht worden genomen waarin voor specifieke groepen ingeslotenen beperkingen worden gesteld aan de toepassing van beveiligingsmaatregelen, zoals in het bijzonder bij civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen.
De directeur moet niet verantwoordelijk worden gehouden voor de wijze waarop de vervoerders de beveiligingsmaatregelen toepassen. De Raad is van oordeel dat de vervoerders zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het inspelen op de bij de aanvraag door de inrichtingsdirecteur vermelde bijzonderheden,

115 *Zie ook het beginsel van legitieme of wettelijke tenuitvoerlegging en het beginsel van minimale beperkingen: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2010, p. 17 & 25.*
116 *Bij vervoer vanaf een politiebureau naar een inrichting kan de Pbw naar het inzien van de Raad analoog worden toegepast en het desbetreffende politiebureau dus als 'verzendende' inrichting worden beschouwd.*
117 *Hier valt ook te denken aan informatie over de ingeslotene die van belang is voor de ontvangende inrichting, bijvoorbeeld bij het vervoer van een bolletjesslikker.*
118 *Deze redenering volgt ook uit de rechtspraak van het EHRM, zie hiervoor onder meer de zaak: EHRM 14 november 2002, Mouisel tegen Frankrijk (klachtnummer 67263/01), par. 47.*

de wijze van toepassing van de door de directeur aangewezen beveiligingsmaatregelen en de beveiligingsmaatregelen die de vervoerder onderweg zelf besluit te nemen, bijvoorbeeld naar aanleiding van ongeregeldheden.
Het in alle gevallen aanwezig zijn van vervoerders bij het medisch onderzoek lijkt in strijd te zijn met artikel 8 EVRM en de geneeskundige behandelovereenkomst. Er moet dan ook nader worden geregeld in welke situaties deze beginselen ter zijde geschoven mogen worden.

Subaanbevelingen:
1. Leg voor alle vervoersbewegingen vast welke instantie deze dient uit te voeren.
2. Leg de verantwoordelijkheid voor het aanvragen van het feitelijke vervoer bij de directeur van de (betreffende) inrichting.
3. Regel dat bij het aanvragen van het vervoer eventuele bijzonderheden zoals lichamelijke en psychische klachten en/of medicijngebruik door de inrichting worden doorgegeven aan de vervoerder.
4. Regel dat de vervoerder verantwoordelijk is voor het inspelen op de door de directeur van de inrichting doorgegeven bijzonderheden.
5. Leg de beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het toepassen van beveiligingsmaatregelen bij de directeur van de (zendende) inrichting.
6. Leg vast dat de vervoerder zelf verantwoordelijk is voor beslissingen die hij neemt ten tijde van het vervoer.
7. Regel dat ten aanzien van alle beslissingen betreffende het toepassen van beveiligingsmaatregelen, dus zowel voorafgaand als tijdens het vervoer, een belangenafweging plaatsvindt en de beslissing tot het toepassen van beveiligingsmaatregelen schriftelijk wordt gemotiveerd (bijvoorbeeld aan de hand van een checklist). Het uitgangspunt dient te zijn 'geen beveiligingmaatregelen, tenzij…'. Indien wel beveiligingsmaatregelen worden toegepast, dient de toepassing hiervan niet zwaarder dan strikt noodzakelijk te zijn.
8. Het uitgangspunt bij het medisch onderzoek dient te zijn dat het plaatsvindt in afwezigheid van de vervoerders. Regel daarom in welke situaties hierop een uitzondering kan worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor het gebruik van handboeien bij het medisch onderzoek. Indien beveiligingsmaatregelen worden toegepast, dienen deze niet zwaarder dan strikt noodzakelijk te zijn.

Eten, drinken en medicijnen
De directeur van de zendende inrichting moet naar het oordeel van de Raad altijd verantwoordelijk worden gehouden voor het voorafgaand aan het vervoer meegeven van eten, drinken en medicijnen. De vervoerder dient deze spullen aan te nemen en er verder zorg voor te dragen. De ingeslotene dient op de gebruikelijke tijden een maaltijd te kunnen nuttigen. Indien gewenst dient de ingeslotene daarnaast ook tijdens het vervoer te kunnen beschikken over drinken.

Subaanbevelingen:
9. Leg vast dat de directeur van de inrichting verantwoordelijk is voor het aan de vervoerder meegeven van drinken, eten en medicijnen.
10. Regel dat alle vervoerders geacht worden voornoemde zaken mee te nemen en er verder zorg voor te dragen.
11. Regel dat de ingeslotene op de gebruikelijke tijden een maaltijd kan nuttigen.
12. Regel dat de ingeslotene kan beschikken over drinken tijdens het vervoer.

Opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel
Tijdens het vervoer kunnen zich feiten voordoen die onverenigbaar zijn met de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. De Raad beveelt aan om de bevoegdheid tot het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel naar aanleiding van dergelijke feiten (aan ingeslotenen ten aanzien van wie de Pbw, Bvt of de Bjj geldt) toe te kennen aan de directeur van de inrichting waar de ingeslotene verblijft. Een uitzondering op deze regel is het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel naar aanleiding van het plaatsings- en overplaatsingsvervoer. In dat geval ligt het voor de hand de bevoegdheid tot het opleggen van een disciplinaire straf of ordemaatregel bij de ontvangende inrichting te leggen.

Subaanbevelingen:
13. Leg vast dat de directeur van de inrichting waar de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming plaatsvindt bevoegd is een disciplinaire straf op te leggen naar aanleiding van feiten die hebben plaatsgevonden tijdens het vervoer die onverenigbaar zijn met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming (aan ingeslotenen voor wie de Pbw, Bvt of de Bjj geldt).

4.3 Goederenvervoer
Voor het vervoer van goederen van ingeslotenen in het kader van een overplaatsing naar een andere inrichting is de directeur van de zendende inrichting verantwoordelijk is tot het moment dat door de ontvangende inrichting voor ontvangst is getekend.
De Raad constateert dat, ondanks het bestaan van duidelijke regelgeving over verantwoordelijkheden, er met regelmaat goederen vermist worden of beschadigd raken. Door het ontbreken van een eenduidige procedure in de verzendende en/ of ontvangende inrichtingen zijn de consequenties hiervan niet altijd goed te beoordelen of te herleiden. De Raad doet daarom enkele aanbevelingen om onder meer de registratie rondom het goederenvervoer te verbeteren.
De Raad beveelt aan om de goederen in te pakken in het bijzijn van de ingeslotene en alle goederen te vermelden op een inpaklijst die wordt getekend door zowel de ingeslotene als een medewerker van de inrichting. Indien deze werkwijze niet mogelijk is (bijvoorbeeld omdat de ingeslotene direct vanuit de straf- of afzonderingscel wordt overgeplaatst) dient voor voldoende waarborg de inpaklijst door ten minste twee medewerkers te worden getekend. De doos met goederen dient vervolgens te worden verzegeld. De ingeslotene moet bij aankomst van de goederen in de ontvangende inrichting de gelegenheid krijgen de goederen te controleren voor hij tekent voor ontvangst. In het kader van een uitzetting moet de Koninklijke Marechaussee naar het oordeel van de Raad als 'ontvangende partij' worden beschouwd. De Raad beveelt daarnaast aan de goederen te vervoeren in daarvoor bestemde plastic bakken om teneinde beschadiging te voorkomen.
Ten behoeve van een meer efficiënte registratie en controle adviseert de Raad gebruik te maken van een digitaal 'tracking & tracingsysteem', opdat altijd bekend is waar de goederen zich bevinden. Daarnaast is het van belang dat de inrichting waarheen de ingeslotene is overgeplaatst zo spoedig mogelijk een melding maakt bij DV&O als de ingeslotene vóór hij zijn goederen heeft ontvangen alweer wordt overgeplaatst naar een andere inrichting. De Raad is van oordeel dat het vervoer van de goederen maximaal een week in beslag zou moeten nemen, aangezien de ingeslotene er gedurende die tijd niet over kan beschikken.

Subaanbevelingen:
14. De goederen dienen in de verzendende inrichting te worden ingepakt in het bijzijn van de ingeslotene. De goederen moeten worden vermeld op een inpaklijst die wordt getekend door zowel de ingeslotene als een medewerker van de inrichting.

15. De doos dient te worden verzegeld.
16. De ingeslotene dient bij aankomst van de goederen in de ontvangende inrichting of bij de Koninklijke Marechaussee de gelegenheid te krijgen de goederen te controleren voor hij tekent voor ontvangst.
17. Ter voorkoming van beschadiging van de goederen beveelt de Raad aan de goederen te vervoeren in plastic bakken in plaats van in kartonnen dozen.
18. Voer een digitaal tracking & tracingsysteem in, zodat altijd bekend is waar de goederen zich bevinden.
19. Regel dat de inrichting waarheen de ingeslotene is overgeplaatst zo spoedig mogelijk aan de uitvoerende instantie doorgeeft dat de ingeslotene vóór hij zijn goederen heeft ontvangen opnieuw is overgeplaatst naar een andere inrichting.
20. Zorg ervoor dat het vervoer van de goederen maximaal één week in beslag neemt.

4.4 Klacht- en beroepsmogelijkheden

De Raad constateert dat er voor klachten over het vervoer niet altijd een volwaardige klachtenprocedure openstaat voor ingeslotenen of dat er überhaupt geen klachtenregeling is. Ingeslotenen dienen echter ook bij vervoersaangelegenheden de gelegenheid te hebben om rechtens op te komen tegen hen betreffende individueel genomen beslissingen.[119]

Voorwaarden voor een volwaardige klachtenprocedure

De Raad beveelt aan zorg te dragen voor een volwaardige klachtenprocedure voor alle ingeslotenen naar aanleiding van het vervoer. De klachtenprocedure dient naar het oordeel van de Raad aan hogere eisen te voldoen dan een standaard klachtenprocedure voor de vrije burger, nu ingesloten zijn gelijk staat aan algehele onvrijheid. Een volwaardige klachtenprocedure moet volgens de Raad aan een aantal eisen voldoen. Zo moet de klachtencommissie zijn samengesteld uit leden die onafhankelijk functioneren van de betreffende instantie. Deze onafhankelijke klachtencommissie moet niet slechts een advies over de klachtafhandeling kunnen uitbrengen, maar een rechtsprekende functie hebben. Volwaardig klachtrecht houdt daarnaast in dat er een beroepsmogelijkheid is bij een onafhankelijke instantie die ook weer een bindende uitspraak doet. De Raad beveelt aan om één instantie aan te wijzen voor het behandelen van alle beroepszaken ten aanzien van het in dit advies besproken vervoer. Dit biedt een betere waarborg voor de rechtszekerheid en de ontwikkeling van eenduidige jurisprudentie. Een groot gedeelte valt nu al onder de competentie van de RSJ. Het ligt daarom voor de hand om alle beroepszaken naar aanleiding van het vervoer onder de competentie van de RSJ te brengen. Tot slot moet het voor een ingeslotene duidelijk zijn op welke wijze hij waar kan klagen en hoe hij beroep kan instellen. De klachtenregeling moet dus openbaar en voldoende toegankelijk zijn voor ingeslotenen.

Subaanbevelingen:

21. Leg vast dat alle instanties die een verantwoordelijkheid dragen voor het vervoer van ingeslotenen een volwaardige klachtenprocedure opstellen voor deze ingeslotenen.
22. Regel waaraan een dergelijke klachtenprocedure zou moeten voldoen. Een klachtenprocedure dient in ieder geval aan de volgende eisen te voldoen:
    a. De leden van de commissie staan onafhankelijk tot de instantie;
    b. de klachtencommissie dient recht te kunnen spreken;
    c. er staat een beroepsmogelijkheid open;
    d. de klachtregeling is openbaar en kenbaar voor de ingeslotenen.

119 *Zie het beginsel van rechtsburgerschap: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2010, p. 27.*

De reikwijdte van het beklagrecht

De onderwerpen waarover ingeslotenen in de inrichtingen kunnen klagen zijn volgens de huidige wet- en regelgeving afhankelijk van de titel waarop zij zijn ingesloten en de categorie waartoe zij behoren. Voor gedetineerden en vreemdelingen die verblijven in vreemdelingenbewaring geldt op grond van de Pbw het meest ruime beklagrecht. Voor tbs-gestelden, strafrechtelijk ingesloten jeugdigen, civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen die verblijven in grensdetentie geldt op grond van de (respectievelijk) Bvt, Bjj, Wjz en het Reglement regime grensdetentie een beperkter klachtrecht. Wat hier ook van zij, de Raad beveelt aan om het in ieder geval mogelijk te maken dat alle ingeslotenen kunnen klagen naar aanleiding van het vervoer. Nu klachten over het vervoer in veel gevallen betrekking zullen hebben op uitvoeringsbeslissingen, is de Raad van oordeel dat ook deze uitvoeringsbeslissingen beklagwaardig dienen te zijn.

Subaanbevelingen:

23. Regel dat de ingeslotene over het vervoer kan klagen ten aanzien van een hem betreffende individueel (door een bij het vervoer betrokken instantie) genomen (uitvoerings)beslissing.

4.5 Toezicht

De Raad constateert dat het toezicht zich niet uitstrekt over alle vervoersbewegingen van ingeslotenen. Uit de toezichtkaders van de instanties die toezicht houden op de tenuitvoerlegging in het algemeen volgt dat er in de meeste gevallen toezicht kan worden gehouden door de CvT bij DV&O en door de ISt. De Raad vraagt zich echter af in hoeverre toezicht op al die verschillende vervoersbewegingen in de praktijk realiseerbaar is. De CvT bij DV&O blijkt verder slechts toezicht te houden op de vervoersbewegingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van DJI. Dit sluit toezicht op het vervoer door de politie en al het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en vreemdelingen die verblijven in grensdetentie uit. Op het vervoer door de politie wordt vaak geen toezicht gehouden. De CvT's bij de politiecellen houden in een aantal gevallen wel toezicht op vervoer, maar dit toezicht richt zich alleen op het zogenaamde arrestantenvervoer. Op het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen kan met het wijzigen van de Wet op de Jeugdzorg in de toekomst ook toezicht worden gehouden door de Inspectie Jeugdzorg.[120] Op het vervoer van vreemdelingen lijkt bijna altijd toezicht te kunnen worden gehouden door de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer nu het toezichtkader zich uitstrekt tot het gehele terugkeerproces. Het is echter onduidelijk of dit toezicht zich ook uitstrekt tot het inrichtingsvervoer en het plaatsings- en overplaatsingsvervoer.

De Raad beveelt aan om de toezichtkaders van de verschillende toezichthoudende instanties uit te breiden tot alle vervoersbewegingen. Dit betekent in het bijzonder een uitbreiding van het toezicht door de CvT bij DV&O. Deze CvT dient naar het oordeel van de Raad toezicht te houden op alle vervoersbewegingen die worden uitgevoerd door DV&O. Daarnaast beveelt de Raad aan om het toezicht van de CvT's bij de inrichtingen expliciet uit te breiden naar het door de inrichting uitgevoerde vervoer nu in de huidige bepalingen in de beginselenwetten wordt gesteld dat de CvT's bij de inrichtingen slechts toezicht houden op de wijze van tenuitvoerlegging in de inrichting.

Subaanbevelingen:

24. Breid het toezichtkader van de CvT bij DV&O zodanig uit dat deze CvT toezicht houdt op alle door DV&O uit te voeren vervoersbewegingen.
25. Breid het toezichtkader van de CvT's bij de inrichtingen zodanig uit dat deze CvT's ook toezicht houden op het door de inrichting uitgevoerde vervoer.

120 *Wetsvoorstel Vervoer en verblijf in een gerechtsgebouw in de gesloten jeugdzorg, Stcrt. 2011, 6969.*

26. Breid het toezichtkader van de Inspectie Jeugdzorg zodanig uit dat zij toezicht kan houden op al het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen.
27. Regel dat er een toezichthoudende instantie komt voor vervoer van ingeslotenen dat wordt uitgevoerd door de politie.
28. Zorg dat helder is in hoeverre het toezicht door de CITT zich uitstrekt tot alle vervoersbewegingen van vreemdelingen.

4.6 Randvoorwaarden voor het vervoer

Naast de hiervoor besproken punten is er een aantal randvoorwaarden waaraan het vervoer van alle ingeslotenen naar het oordeel van de Raad zou moeten voldoen. Een aantal belangrijke randvoorwaarden wordt hierna besproken.

Beperk het vervoer

De Raad is van oordeel dat het vervoer van ingeslotenen waar mogelijk beperkt dient te worden. Het vervoer kan, voor kwetsbare ingeslotenen in het bijzonder, extra spanning met zich mee brengen. Daarnaast wordt de dagroutine van ingeslotenen door het vervoer vaak langdurig onderbroken en is er soms geen ruimte voor een luchtmoment. Tot slot duren de ritten vaak lang doordat er ingeslotenen uit verschillende inrichtingen moeten worden opgehaald en arriveren ingeslotenen regelmatig te vroeg of juist te laat op de rechtbank. De Raad beveelt aan landelijk de mogelijkheden te verkennen om het vervoer van ingeslotenen te beperken en/of de duur te verkorten. In dit kader wordt al wel naar oplossingen gezocht. Zo maakt DV&O, onder de naam Pilot Vervoersknelpunten Noord, bij de rechtbanken Groningen, Leeuwarden en Assen sinds september 2011 gebruik van een transferium. Hier kunnen gedetineerden voor en na hun rechtszitting verblijven in daarvoor geschikte ruimte.

Voor wat betreft het vervoer van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen worden momenteel ook stappen gemaakt. Op 1 januari 2011 is op initiatief van de kinderrechters van de rechtbank Alkmaar een pilot gestart waarbij rechtszittingen ten aanzien van jeugdigen die verblijven in gesloten jeugdzorg op locatie worden gehouden. Het vervoer van deze jeugdigen kan nu achterwege blijven en de ervaringen met de pilot zijn positief.[121] Een uitbreiding ligt dan ook wellicht voor de hand. Zoals eerder gesteld dienen civielrechtelijk ingesloten jeugdigen in beginsel door de voogd of de inrichting te worden vervoerd.

Een andere mogelijkheid om het vervoer te beperken is het toepassen van telehoren. Telehoren maakt het mogelijk vanuit de zittingszaal van de rechtbank een ingeslotene te horen via een directe beeld- en geluidsverbinding. Dit wordt onder meer toegepast in het detentiecentrum Rotterdam.

Subaanbeveling:

29. Verken landelijk de mogelijkheden om het vervoer van ingeslotenen te beperken en/of de duur te verkorten.

Vervoer op maat

Het vervoer van ingeslotenen dient zo veel als mogelijk op maat gesneden te zijn. In de eerste plaats dient het vervoer te zijn toegespitst op de categorie waartoe de ingeslotene behoort. Het is aan de aanvrager om aan de uitvoerder van het vervoer de benodigde informatie te verschaffen. Zo vraagt bijvoorbeeld het vervoer van vreemdelingen andere vaardigheden van het uitvoerend personeel dan het vervoer van strafrechtelijk gedetineerden en zullen er tijdens het vervoer van jeugdigen naar verwachting andere maatregelen moeten worden toegepast dan tijdens het vervoer van tbs-gestelden. Vervoerders dienen zich dit nadrukkelijk te

121 Kaljee, Sikkes & Warmerdam 2012, p. 41.

realiseren en zorgvuldig in te spelen op voornoemde verschillen, bijvoorbeeld door extra opleidingseisen aan het uitvoerend personeel te stellen. Daarnaast zou ook gekeken kunnen worden of het in bijzondere gevallen bij het vervoer van jeugdigen mogelijk is om een groepsleider mee te laten reizen en bij het vervoer van tbs-gestelden bijvoorbeeld een sociotherapeut. Dit is op grond van de wet en regelgeving nu al mogelijk, het is alleen de vraag in welke mate hier in de praktijk gebruik van wordt gemaakt.
In de tweede plaats dient er rekening te worden gehouden met individuele omstandigheden. Zo dient de vervoerder in overleg met de aanvrager van het vervoer onder meer rekening te houden met lichamelijke beperkingen of klachten van de ingeslotene. De Raad refereert in dit kader aan het beginsel van individualisering.[122]

Beveiliging
Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is van oordeel dat er sprake is van een schending van artikel 3 van het EVRM als de beveiligingsmaatregelen die in het kader van het vervoer worden genomen niet noodzakelijk zijn op grond van het gedrag van de ingeslotene of andere gevaarlijke omstandigheden en deze meer vernederend zijn dan hetgeen inherent is aan de vrijheidsbeneming.[123]
Het uitgangspunt voor wat de toepassing van beveiligingsmaatregelen betreft, dient naar het oordeel van de Raad te zijn: 'geen beveiligingsmaatregelen, tenzij…'. De Raad verwijst hierbij ook naar het beginsel van minimale beperkingen.[124] Uit een gesprek met DV&O blijkt dat ook daar dit uitgangspunt inmiddels leidend is. De Raad verwijst voor zijn aanbevelingen over dit punt naar pagina 54 van dit advies.

Eten, drinken en medicijnen
De Raad is van oordeel dat ingeslotenen tijdens het vervoer moeten kunnen beschikken over drinken. De Raad verwijst voor zijn aanbevelingen over dit punt naar pagina 54 van dit advies.

Gescheiden vervoer van jeugd en volwassenen en van mannen en vrouwen
De Raad is van oordeel dat jeugdigen en volwassenen bij voorkeur in aparte voertuigen dienen te worden vervoerd en verwijst hiervoor ook naar het EVRM. Op grond van het Verdrag Inzake de Rechten van het Kind heeft ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd er recht op te worden gescheiden van volwassenen tenzij het in het belang van het kind wordt geacht dit niet te doen. Artikel 37 lid c van het Verdrag schrijft uitdrukkelijk voor dat jeugdigen en volwassenen van elkaar moeten worden gescheiden. Hierop kan alleen een uitzondering worden gemaakt wanneer het samenbrengen van de jeugdige met de volwassene in het belang van de jeugdige is.
De Havana Rules[125] bieden daarnaast een extra kader voor het vervoer van jeugdigen. Hierin wordt onder meer gesteld dat het vervoer van jeugdigen moet plaatsvinden onder omstandigheden die de jeugdige niet blootstelt aan ontberingen en vernedering. Daarnaast wordt in de Havana Rules gesteld dat jeugdigen niet naar willekeur van de ene faciliteit naar de andere mogen worden vervoerd.[126]
Naast het gescheiden vervoeren van jeugdigen en volwassenen is de Raad van oordeel dat ook mannen en vrouwen bij voorkeur in aparte voertuigen dienen te worden vervoerd.

122 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2010, p. 23.
123 Erdal & Bakirci 2006, p. 130.
124 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2010, p. 25.
125 United Nations Rules for the Protection of Juvenile Deprived of their Liberty (Havana Rules), General Assembly resolution 45/113 (14 December 1990), rule 26.
126 Havana Rules, rule 26.

Bronvermelding

Dienst Justitiële Inrichtingen 2012
Dienst Justitiële Inrichtingen, *Jaarplan 2012,* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, november 2012.

Van Dongen, Kobus & Laarman 2005
E.P.M.E. van Dongen, L.P.C. Kobus & S.V. Laarman, Commissies van toezicht politiecellen: last of lust?, *Het tijdschrift voor de politie* 2005-11, p. 14-17.

Erdal & Bakirci 2006
U. Erdal & H. Bakirci, *Article 3 of the European Convention on Human Rights, A Practitioner's Handbook,* World Organization Against Torture 2006, p. 130.

Inspectie voor de Sanctietoepassing 2006
Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Inspectierapport Themaonderzoek gedetineerdenvervoer,*
Den Haag: Ministerie van Justitie, december 2006.

Inspectie voor de Sanctietoepassing 2007
Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Toezichtkader Inspectie voor de Sanctietoepassing,*
Den Haag: Ministerie van Justitie, november 2007.

Inspectie voor de Sanctietoepassing 2010a
Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Inspectiebericht gedetineerdenvervoer,*
Den Haag: Ministerie van Justitie, juni 2010.

Inspectie voor de Sanctietoepassing 2010b
Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Inspectiebericht vreemdelingenbewaring*, Den Haag: Ministerie van Justitie, september 2010.

Inspectie voor de Sanctietoepassing 2010c
Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Inspectierapport detentiecentrum Zeist*, Den Haag: Ministerie van Justitie, april 2010.

Kaljee, Sikkes & Warmerdam 2012
J. Kaljee, D. Sikkes & R. Warmerdam, *Zittingen op locatie in de gesloten jeugdzorg*, Evaluatierapport, Vrije Universiteit Amsterdam 2012.

Van Kalmthout 2007
A.M. van Kalmthout, Extern toezicht en klachtrecht in de uitzetketen en bij vreemdelingenbewaring, *Migrantenrecht* 2007, p. 352-359.

Kelk 2008
C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2008.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2010
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Goed bejegenen, Beginselen voor het omgaan met ingeslotenen*, Den Haag 2010.

Richtlijnen en regelgeving

United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules), General Assembly resolution 45/113 (14 December 1990), rule 26.
Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK); New York, 20 november 1989.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1994-95, 24 263, nr. 3, p. 67.
Aanhangsel Handelingen II 2006/2007, nr. 683.

Circulaires

Aanwijzing voor het gebruik en inrichting van circulaires, bij besluit van de minister-president van 7 mei 1986, kenmerk 366374, , Stcrt. 1986, 118, p. 6.
Aanwijzing voor de regelgeving, circulaire van de minister-president, Stcrt. 1992, 230.
Regeling vaststelling achtste wijziging Aanwijzing voor de regelgeving, Stcrt. 2008, 176.

Circulaires betreffende regelgeving omtrent het vervoer van ingeslotenen:

13 augustus 1993, kenmerk 383893/93/DJI
20 december 1996, kenmerk 586080/96/DJI
19 december 1997, kenmerk 644013/97/DJI
7 februari 1998, kenmerk 675240/98/DJI
9 juli 1999, kenmerk 761371/99/DJI
24 mei 2000, kenmerk 5028195/00/DJI
23 december 2000, kenmerk 5067682/00/DJI
12 oktober 2006, kenmerk 5443943/06/DJI
31 augustus 2009, kenmerk 5614095/09/DJI

Respondenten

Dienst Vervoer & Ondersteuning te Assen
J.G. Penninga, plv directeur
M. van den Bosch, juridisch adviseur
H. Homan, juridisch adviseur

Regionaal Arrestantenzorg Parkettaken en Transport te Utrecht
E.R van Aalderen, teamchef/ wndn hoofd RAPT
A. Wollaars, groepschef RAPT

Dienst Justitiële Inrichtingen, Dienst Bestuursondersteuning, afdeling Juridische Zaken, te Den Haag
R.W.M. van der Zon, hoofd juridische zaken
J.A.M. de Jong, coördinator/ plv. hoofd juridische zaken

Dienst Justitiële Inrichtingen, afdeling Analyse, Strategie & Kennis, te Den Haag
F. Franken

Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Wetgeving, te Den Haag
J. Struyker Boudier

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Jeugd
K. Zandvliet, beleidsmedewerker

FPC de Oostvaarderskliniek te Almere
H.J. van der Lugt, directeur
E. Hewitt, medische dienst
J. van der Molen, teamleider MGB
D. van den Bosch, medewerker patiëntenadministratie

Penitentiaire inrichting Almere te Almere
M. de Lugt, plv vestigingsdirecteur
R. Pitters, hoofd Veiligheid
F. Meiling, badmeester

Justitiële jeugdinrichting Rentray te Lelystad
B. Haasbroek, directeur
V. Regterink, unitmanager beveiliging
A. Borawitz, beveiligingsmedewerker

Penitentiaire inrichting Lelystad te Lelystad
G. Stam, wnd. plv. vestigingsdirecteur
M. Honcoop, hoofd veiligheid
R.J. Juckers, senior badmeester

De Koppeling Gesloten Jeugdzorg te Amsterdam
M. van der Velden, beleidsmedewerker

Justitiële jeugdinrichting De Hunnerberg te Nijmegen
J. Nagtegaal, hoofd opvoeding en behandeling

Bijlage I Circulaireoverzicht

Circulaires die het geldende beleid omvatten inzake het vervoer van justitieel ingeslotenen			
Datum	Nr.	Onderwerp	Bijzonderheden
13-aug-93	383893/93/DJI	Regeling afhandeling schadegevallen (einddatum verstreken)	Vergoeding van schade in geval van vermissing/ vernieling goederen
20-dec-96	586080/96/DJI	Vrachtvervoer en nadere regelgeving	Verantwoordelijkheid verzendende inrichting/ ontvangende inrichting/ vordering inrichting bij DV&O
19-dec-97	644013/97/DJI	Regeling transport gedetineerden	Vervoerstaak van de (parket)politie en DV&O
4-feb-98	675240/98/DJI	Vervoersinstructie Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O)	Zie verlenging 26 maart 2002, nr. 5157041 en vervolgens 27 juli 2006, nr. 5399388/06/DJI.
	675239/98/DJI	Bijbehorende vervoersrichtlijnen voor de inrichtingen (vervallen)	Zie verlenging 9 mei 2003, nr. 5217285/03/DJI. Nu vervallen, zie 5443943/06/DJI.
4-feb-98	671238/98/DJI	Regeling inrichtingsvervoer (einddatum verstreken)	Definitie inrichtingsvervoer en wijze van uitvoering
22-mrt-99	749685/99/DJI	Wijziging artikel 5.1. Vervoersinstructie DV&O	Gebruik van optische signalen en geluidssignalen
9-jul-99	761371/99/DJI	Vervoer jeugdige ingeslotenen	Bijzondere regelgeving voor jeugdigen, zowel straf- als civielrechtelijk ingeslotenen
30-sep-99	791280/00/DJI	Ingebruikname logeercellen	Gebruik logeercellen bij langdurig vervoer
24-mei-00	5028195/00/DJI	Schades persoonlijke eigendommen gedetineerden	Nadere uitwerking circulaires 383893/93/DJI en 586080/96/DJI
23-dec-00	5067682/00/DJI	Brief van de Minister van Justitie	Verantwoordelijkheden rechtsgangvervoer/ inrichtingsvervoer
27-jun-05	5335925/05/DJI	Richtlijnen mbt belijders van de joodse godsdienst in justitiële inrichtingen	Zie punt 3.1 van de richtlijnen
12-okt-06	5443943/06/DJI	Instructie bestemd voor de inrichtingen aangaande het vervoer van justitieel ingeslotenen (einddatum verstreken)	Deze heeft vervangen de circulaires van 4 februari 1998, nr. 671238/97/ DJI en van 15 april 2004, nr. 5226951/03/DJI.
31-aug-09	5614095/09/DJI	Werkinstructie van de DV&O	Inhoudende de taakuitbreiding van DV&O

Bijlage II Schematisch overzicht verantwoordelijkheid, klachtmogelijkheid en toezicht

*: zie uitleg op pagina 72 van dit document

Overzicht verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Type vervoer	Opdrachtgever	Uitvoerder(s)	Verantwoordelijkheid>	Wet- en regelgeving	Klachtpunt>	Wet- en regelgeving	Toezichthouder>	Wet- en regelgeving	Aanvulling
GEDETINEERDEN EN TBS-GESTELDEN: RECHTSGANGVERVOER					Tot slot altijd Nationale Ombudsman	Wet Nationale Ombudsman			Basis: art. 26 Pbw/ art. 50 Bvt & 52 Rvt
Binnenarrondissementaal t.a.v.:									
Strafzaken	OvJ	parketpolitie*	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps			
	OvJ> parketpolitie*>	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	Overname van vervoerstaak door DV&O op basis van convenanten of anderszins
Civiele zaken	Rechtbank	parketpolitie*	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps			
	Rechtbank> parketpolitie*>	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	Overname van vervoerstaak door DV&O op basis van convenanten of anderszins
Penitentiair beroep	RSJ	parketpolitie*	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps			
	RSJ> parketpolitie>	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	Overname van vervoerstaak door DV&O op basis van convenanten of anderszins
Extra beveiligde transporten* **	(als hierboven)	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	In het geval van grote beheersrisico's,wordt het vervoer altijd uitgevoerd door DV&O met extra beveiligd vervoer.
Boven arrondissementaal t.a.v.:									
Strafzaken	OvJ	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Civiele zaken	Rechtbank	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Penitentiair beroep	RSJ	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Extra beveiligde transporten* **	(als hierboven)	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Plaatsing in een logeercel	DV&O	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 30 september 1999, nr. 791280/99/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	

Type vervoer	Opdrachtgever	Uitvoerder(s)	Verantwoordelijkheid>	Wet- en regelgeving	Klachtpunt>	Wet- en regelgeving	Toezichthouder>	Wet- en regelgeving	Aanvulling
GEDETINEERDEN EN TBS-GESTELDEN: PLAATSING/ OVERPLAATSING					Tot slot altijd Nationale Ombudsman	Wet Nationale Ombudsman			Art. 15 Pbw/ Art. 11 Bvt
Plaatsing binnenarrondisementaal	SF (Pbw)/ MvV&J (Bvt)	politie	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps			Vervoer van arrestanten valt nog niet altijd onder toezicht
	SF (Pbw)/ MvV&J (Bvt)>politie	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	Overname van vervoerstaak door DV&O op basis van convenanten of anderszins
Plaatsing bovenarrondissementaal	SF (Pbw)/ MvV&J (Bvt)	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Overplaatsing	SF (Pbw)/ MvV&J (Bvt)	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Einde detentie, RM ps. ziekh.									Onduidelijk, nu vaak door inr.
Extra beveiligde transporten* **	(als hierboven)	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
GEDETINEERDEN EN TBS-GESTELDEN: INRICHTINGSVERVOER					Tot slot altijd Nationale Ombudsman	Wet Nationale Ombudsman			Art. 26 en 42 Pbw & art 21 Regeling tijdelijk verlaten i./ Art. 50 Bvt & 53 Rvt
Sociale redenen	Inrichting	Inrichting	Inrichting	4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI	Beklagcie CvT inr.	art. 60 Pbw/ art. 56 lid 1 sub e Bvt	ISt	Regeling ISt, Staatscourant	In kader van de Bvt alleen
	Inrichting	DV&O	Inrichting	4 februari 1998, nr. 671238/98/DJI	Beklagcie CvT inr.	art. 60 Pbw/ art. 56 lid 1 sub e Bvt	ISt	Regeling ISt, Staatscourant	beklag mogelijk als zorgplicht
Medische redenen	Inrichting	Inrichting	Inrichting	23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI	Beklagcie CvT inr.	art. 60 Pbw/ art. 56 lid 1 sub e Bvt	ISt	Regeling ISt, Staatscourant	niet betracht is, geen beklag
	Inrichting	DV&O	Inrichting	De geweldsinstructie GW of TBS	Beklagcie CvT inr.	art. 60 Pbw/ art. 56 lid 1 sub e Bvt	CvT DV&O/ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010	over wijze van betrachten
Extra beveiligde transporten* **	Inrichting	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI			CvT DV&O/ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010	
Extra beveiligde transporten in geval van medische spoed	Inrichting	Inrichting	Inrichting	4 februari 1998, nr. 671238/98/DJI (p. 6)	Beklagcie CvT inr.	art. 60 Pbw/ art. 56 lid 1 sub e Bvt	ISt	Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166/ pag. 9	
GEDETINEERDEN EN TBS-GESTELDEN: GOEDERENVERVOER					Tot slot altijd Nationale Ombudsman	Wet Nationale Ombudsman			
Goederenvervoer algemeen	Inrichting	DV&O	Verzendende inrichting in beginsel, ontvangende inrichting na tekenen	20 december 1996, nr. 586080/96/DJI, 13 augustus 1993, nr. 383893/93/DJI, 24 mei 2000, nr. 5028195/00/DJI	Beklagcie CvT verzendende, danwel ontvangende inrichting	art. 60 Pbw/ art. 56 lid 1 sub e Bvt	CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	Indien schade te wijten is aan DV&O zal de (des)betreffende inrichting dit in onderling overleg met DV&O dienen te regelen.
JEUGD					Tot slot altijd Nationale Ombudsman/ Kinderombudsman	Wet Nationale Ombudsman			
Rechtsgangvervoer Binnenarrondissementaal.:									art. 28 Bjj
Jeugd strafrechtelijk (civiele zaken en penitentiair beroep hetzelfde als bij gedetineerden/ tbs-gestelden)	OvJ	parketpolitie*	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps			
	OvJ> parketpolitie*>	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	Overname van vervoerstaak door DV&O op basis van convenanten of anderszins

Type vervoer	Opdrachtgever	Uitvoerder(s)	Verantwoordelijkheid>	Wet- en regelgeving	Klachtpunt>	Wet- en regelgeving	Toezichthouder>	Wet- en regelgeving	Aanvulling
JEUGD					Tot slot altijd Nationale Ombudsman/ Kinderombudsman	Wet Nationale Ombudsman			
Rechtsgangvervoer Binnenarrondissementaal.:									art. 28 Bjj
Gesloten jeugdzorg	Rechtbank	parketpolitie*	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI,	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps			
	Rechtbank> parketpolitie*>	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI					
		Voogd	Bureau Jeugdzorg	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI,	klachtencie's Bureau Jeugdzorg	Klachtenregeling Bureau Jeugdzorg	Inspectie jeugdzorg	Artikel 1 jo 42 Bjj en artikel 1 jo 47 Wet op de Jeugdzorg	Op basis van de circulaires wordt de voorkeur gegeven aan vervoer door de voogd
Rechtsgangvervoer Boven arrondissementaal.:									art. 28 Bjj
Jeugd strafrechtelijk (civiele zaken en penitentiair beroep hetzelfde als bij gedetineerden/ tbs-gestelden)	OvJ	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Gesloten jeugdzorg	Rechtbank	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI					
		Voogd	Bureau Jeugdzorg	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI,	klachtencie's Bureau Jeugdzorg	Klachtenregeling Bureau Jeugdzorg	Inspectie jeugdzorg	Artikel 1 jo 42 Bjj en artikel 1 jo 47 Wet op de Jeugdzorg	Op basis van de circulaires wordt de voorkeur gegeven aan vervoer door de voogd
Plaatsing/ overplaatsing									art. 11 Bjj
Plaatsing jeugd strafrechtelijk	SF	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Overplaatsing jeugd strafrechtelijk	SF	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Plaatsing gesloten jeugdzorg	DIB/ IJZ	Gezinsvoogd	Bureau Jeugdzorg	9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI	klachtencie's Bureau Jeugdzorg	Klachtenregeling Bureau Jeugdzorg	Inspectie jeugdzorg	Artikel 1 jo 42 Bjj en artikel 1 jo 47 Wet op de Jeugdzorg	
	DIB/ IJZ	DV&O	DV&O> MvV&J	4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI					
Overplaatsing gesloten jeugdzorg	SF	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI					
Einde detentie, plaatsing gesloten jeugdzorg	(aanvraag moet door inrichting)	DV&O	DV&O> MvV&J	4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI					Covenant tussen VWS en DV&O, géén circulaire bekend bij JJI

Inrichtingsvervoer								
Jeugd strafrechtelijk	Inrichting	Inrichting	Inrichting	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 671238/98/DJI,	Beklagcie CvT inr.	art. 65 Bjj	ISt	Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
	Inrichting	DV&O	Inrichting	4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI, Geweldsinstructie JJI	Beklagcie CvT inr.	art. 65 Bjj	CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
Gesloten jeugdzorg	Inrichting	Inrichting	Inrichting	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 671238/98/DJI,	Beklagcie CvT inr./ klachtencie's Bureau Jeugdzorg	art. 68 WJz/ Klachtenregeling Bureau Jeugdzorg	Inspectie jeugdzorg	Artikel 1 jo 42 Bjj en artikel 1 jo 47 Wet op de Jeugdzorg
	Inrichting	DV&O	Inrichting	4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI -	Beklagcie CvT inr./ klachtencie's Bureau Jeugdzorg	art. 68 WJz/ Klachtenregeling Bureau Jeugdzorg	Inspectie jeugdzorg	Artikel 1 jo 42 Bjj en artikel 1 jo 47 Wet op de Jeugdzorg
Goederenvervoer								
Jeugd strafrechtelijk	Inrichting	DV&O	Verzendende inrichting in beginsel, ontvangende inrichting na tekenen	20 december 1996, nr. 586080/96/DJI, 13 augustus 1993, nr. 383893/93/DJI, 24 mei 2000, nr. 5028195/00/DJI	Beklagcie CvT verzendende, danwel ontvangende inrichting	art. 65 Bjj	CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
Gesloten jeugdzorg	Inrichting	DV&O	Verzendende inrichting in beginsel, ontvangende inrichting na tekenen	20 december 1996, nr. 586080/96/DJI, 13 augustus 1993, nr. 383893/93/DJI, 24 mei 2000, nr. 5028195/00/DJI	Beklagcie CvT verzendende, danwel ontvangende inrichting	art 68 WJz.		
VREEMDELINGEN				Het vervoer van vreemdelingen in grensdetentie is niet nader uitgewerkt in de circulaires.	Tot slot altijd Nationale Ombudsman	Wet Nationale Ombudsman	Altijd Commissie Integraal Toezicht Terugkeer	Regeling CITT d.d. 22 juni 2007
Binnenarrondissementaal t.a.v.:								
Rechtsgangvervoer op grond van de vreemdelingenwet	rechtbank	parketpolitie*	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps		
	rechtbank> parketpolitie*>	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
Presentatievervoer	DT&V	politie	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps		
	DT&V> politie	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
Uitzettingsvervoer	DT&V	politie	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps		
	DT&V> politie>	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
	DT&V	Kmar	Kmar> Ministerie van Defensie	Vreemdelingenwet 2000	klachtencie's politietaken Kmar	Klachtenregeling politietaken Kmar 2004		
Extra beveiligde transporten* **	(als hierboven)	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9

Inrichtingsvervoer								
Jeugd strafrechtelijk	Inrichting	Inrichting	Inrichting	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 671238/98/DJI,	Beklagcie CvT inr.	art. 65 Bjj	ISt	Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
	Inrichting	DV&O	Inrichting	4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI, Geweldsinstructie JJI	Beklagcie CvT inr.	art. 65 Bjj	CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
Gesloten jeugdzorg	Inrichting	Inrichting	Inrichting	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 671238/98/DJI,	Beklagcie CvT inr./ **klachtencie's Bureau Jeugdzorg**	art. 68 WJz/ Klachtenregeling Bureau Jeugdzorg	Inspectie jeugdzorg	Artikel 1 jo 42 Bjj en artikel 1 jo 47 Wet op de Jeugdzorg
	Inrichting	DV&O	Inrichting	4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 9 juli 1999, nr. 761371/99/DJI -	Beklagcie CvT inr./ **klachtencie's Bureau Jeugdzorg**	art. 68 WJz/ Klachtenregeling Bureau Jeugdzorg	Inspectie jeugdzorg	Artikel 1 jo 42 Bjj en artikel 1 jo 47 Wet op de Jeugdzorg
Goederenvervoer								
Jeugd strafrechtelijk	Inrichting	DV&O	Verzendende inrichting in beginsel, ontvangende inrichting na tekenen	20 december 1996, nr. 586080/96/DJI, 13 augustus 1993, nr. 383893/93/DJI, 24 mei 2000, nr. 5028195/00/DJI	Beklagcie CvT verzendende, danwel ontvangende inrichting	art. 65 Bjj	CvT DV&O/ ISt	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
Gesloten jeugdzorg	Inrichting	DV&O	Verzendende inrichting in beginsel, ontvangende inrichting na tekenen	20 december 1996, nr. 586080/96/DJI, 13 augustus 1993, nr. 383893/93/DJI, 24 mei 2000, nr. 5028195/00/DJI	Beklagcie CvT verzendende, danwel ontvangende inrichting	art 68 WJz.		
VREEMDELINGEN				Het vervoer van vreemdelingen in grensdetentie is niet nader uitgewerkt in de circulaires.	Tot slot altijd Nationale Ombudsman	Wet Nationale Ombudsman	Altijd Commissie Integraal Toezicht Terugkeer	Regeling CITT d.d. 22 juni 2007
Binnenarrondissementaal t.a.v.:								
Rechtsgangvervoer op grond van de vreemdelingenwet	rechtbank	parketpolitie*	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps		
	rechtbank> parketpolitie*>	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
Presentatievervoer	DT&V	politie	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps		
	DT&V> politie	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
Uitzettingsvervoer	DT&V	politie	korpsbeheerder regiopolitie**	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI	klachtencie's politiekorps	art. 61 Politiewet 1993, Klachtenregeling politiekorps		
	DT&V> politie>	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 31 augustus 2009, nr. 5614095/09/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9
	DT&V	Kmar	Kmar> Ministerie van Defensie	Vreemdelingenwet 2000	klachtencie's politietaken Kmar	Klachtenregeling politietaken Kmar 2004		
Extra beveiligde transporten* **	(als hierboven)	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9

Type vervoer	Opdrachtgever	Uitvoerder(s)	Verantwoordelijkheid>	Wet- en regelgeving	Klachtpunt>	Wet- en regelgeving	Toezichthouder>	Wet- en regelgeving	Aanvulling
VREEMDELINGEN				Het vervoer van vreemdelingen in grensdetentie is niet nader uitgewerkt in de circulaires.	Tot slot altijd Nationale Ombudsman	Wet Nationale Ombudsman	Altijd Commissie Integraal Toezicht Terugkeer	Regeling CITT d.d. 22 juni 2007/	art. 59 Vreemdelingenwet 2000/ art. 26 Pbw
Boven arrondissementaal t.a.v.:									
Rechtsgangvervoer op grond van de vreemdelingenwet	rechtbank	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	
Presentatievervoer	DT&V	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	DV&O heeft slechts een inspanningsverplichting voor dit vervoer
Uitzettingsvervoer	DT&V	DV&O		19 december 1997, nr. 644013/97/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	DV&O heeft slechts een inspanningsverplichting voor dit vervoer
	DT&V	Kmar	Kmar> Ministerie van Defensie	Vreemdelingenwet 2000	klachtencie's politietaken Kmar	Klachtenregeling politietaken Kmar 2004			Indien verzet wordt verwacht
Extra beveiligde transporten***	(als hierboven)	DV&O	DV&O> MvV&J	19 december 1997, nr. 644013/97/DJI, 4 februari 1998, nr. 675240/98/DJI, 23 december 2000, nr. 5067682/00/DJI			CvT DV&O en ISt, niet op vervoer vreemdelingen in grensdetentie	Besluit MvJ d.d. 19 juli 2010/ Regeling ISt, Staatscourant 29 augustus 2005, nr. 166 / pag. 9	

*Wanneer gesproken wordt over parketpolitie wordt bedoeld de parketpolitie als specialisatie binnen de regiopolitie en dus niet een eventuele *parketpolitie behorende bij een gerecht* (bv. Amsterdam) en dus vallende onder Justitie.
**De verantwoordelijkheid voor de regiopolitie ligt bij de korpsbeheerder, de eindverantwoordelijkheid valt zowel onder het MvJ&V als onder het MvBZK.
***De extra beveiligde transporten worden altijd uitgevoerd door DV&O en vallen dan ook onder de verantwoordelijkheid van DV&O (19 december 1997, nr. 644016/97/DJI). Alleen in geval van medische spoed kan de inrichting genoodzaakt zijn dit vervoer zelf uit te voeren.
: dit wijst op een vervoersbeweging waarbij het onduidelijk is welke instantie de verantwoordelijkheid draagt of een vervoersbeweging waar geen toezicht op is en/ of geen klachtenprocedure openstaat voor de ingeslotene.

: dit wijst op een klachtpunt dat slechts een adviesfunctie kent (geen rechtsprekende functie) en waarna geen beroep mogelijk is

Ten aanzien van het meegeven van eten, drinken en medicatie kan in het kader van alle vervoersbewegingen vanuit de inrichting worden geklaagd bij de CvT van de desbetreffende inrichting nu deze verzorging ten aanzien van het vervoer altijd een beslissing van de directeur betreft (circulaire 12 oktober 2006, nr. 5443943/06/DJI).