

Lezing landelijke themadag Commissies van Toezicht

Koninklijke hoogheid, dames en heren

Deze themadag over 200 jaar Commissie van Toezicht valt in een de periode van een groot aantal vieringen rond 200 jaar Koninkrijk tussen 30 november 2013 en 26 september 2015 en dat is opmerkelijk. Dat we de landing van Prins Willem Frederik op 30 november in Scheveningen, de aanvaarding van de soevereiniteit door de Prins op 2 december 1813, herdenken spreekt vanzelf en ook dat diverse belangrijke instituties zoals de Algemene Rekenkamer, die dit jaar zijn 200 jarig bestaan vierde, in die periode ontstonden ligt voor de hand. Maar commissies van toezicht in een land dat zo berooid was achtergebleven na de Franse overheersing, dat is opvallend. Toch is dat het geval, want al op 7 december, vijf dagen na de aanvaarding van de soevereiniteit werd een Soeverein Besluit uitgevaardigd waarin, ik citeer:

“aan de Eerste President van het Hoogerechtshof der Verenigde Nederlanden last werd gegeven zich met de Commissaris Generaal voor de Binnenlandse Zaken en de Procureur Generaal te conserteren tot het doen van een gemeenschappelijke propositie aan Z K H omtrent de tegenwoordige staat der gevangenen en de voegzaamste middelen om onverwijld de onmenselijke verwaarlozing te doen ophouden, welke ten dezen aanzien de laatste drie jaren plaats gevonden heeft”.

En dat was niet de enige verandering op strafrechtelijk gebied. Bij besluit van 11 december 1813 werd de jury afgeschaft evenals de guillotine, beide symbolen van de Franse overheersing. Dat laatste, de afschaffing van de guillotine, moet men overigens niet zien als humanisering want de guillotine werd vervangen door het zwaard en de strop, een terugkeer naar voor de Franse tijd.

Dat het nieuwe landsbestuur aandacht had voor het gevangeniswezen is in zoverre te begrijpen gezien de relatief humane wijze waarop gevangenen in de republiek werden behandeld.

Het zal u ongetwijfeld bekend zijn dat wij hier te lande als tuchthuis de zogenoemde rasp- en spinhuizen kenden, het eerste geopend in 1596 in Amsterdam. Er was in die tijd gezocht naar een alternatief voor de als straf gebruikelijke martelingen en openbare geselingen en de Amsterdamse geleerden Dirck Volkertszn. Coornhert en Cornelis Hooft kwamen met een heropvoedende manier van straffen: men moest werken voor de gemeenschap en voor de kost. Het werk bestond uit het rasp van Braziliaans hout, de rasp werd in de textielververij gebruikt. Het rasphuis was voor mannen. Het spinhuis voor vrouwen, waar met name jonge bedelaarsters en prostituees garen moesten spinnen. De rasp/spinhuizen waren (oorspronkelijk) bedoeld als verbeteringsinstituut; de straf was niet meer alleen bedoeld als

straf, maar moest een (her)opvoedend effect hebben. Een eerste voorbeeld van de resocialisatiegedachte waar men ook nu nog vorm aan probeert te geven met het oog op een effectieve tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Daarmee stak ons land gunstig af bij andere landen, zoals men kan opmaken uit het in 1777 verschenen "The State of Prisons in England and Wales with Preliminary Observations and an Account of Some Foreign Prisons" van John Howard. Howard schreef over de gevangenen in een aantal Europese landen en in het bijzonder over de slechte toestanden in de gevangenen in Engeland. Hij had echter ook de rasphuizen bezocht in Nederland en die opzet sprak hem erg aan. Gevangenen overdag nuttig werk laten doen en 's avonds in eenzaamheid opsluiten. Dit alles ter verbetering van de gestrafte mens. Howard schreef over de rasphuizen dat het er zo rustig en schoon was dat het voor een bezoeker moeilijk voor te stellen was dat hij zich in een gevangenis bevond. Het sprak Howard met name aan dat de gevangenen morele en religieuze regels bijgebracht kregen, 'normen en waarden' in moderne termen. En bij goed gedrag en hard werken kon men eerder vrij komen. U ziet hier de voorloper van gedachten die we ook tegenkomen in het Masterplan DJI van 2013 waarin het op 1 maart van dit jaar ingevoerde systeem van promoveren en degraderen de gedetineerde meer verantwoordelijk maakt voor het verloop van zijn detentie: interne en externe vrijheden kunnen worden verdiend op basis van gedrag.

Maar terugkerend naar 1814, die door Howard beschreven praktijk was in de Franse tijd geheel verdwenen, als gevolg van grote bezuinigingen op het gevangeniswezen; de uitgaven waren teruggebracht van 855.000 Francs, naar 288.500 francs per jaar. Met de instelling van de commissie voor het doen van voorstellen ter verbetering werd beoogd aan de ontstane wantoestanden een eind te maken. Een eerste stap was de invoering van een College van Regenten voor de gevangenen, de voorloper van de huidige Commissies van Toezicht, toen op 9 juli 1814 bij Koninklijk Besluit de Provisionele Instructie voor de Colleges van Regenten over de Gevangenen werd vastgesteld. Het College van Regenten bestond uit zeven personen en werd voorgezeten door de burgemeester van de standplaats. Daarnaast maakte de officier van justitie van de rechtbank er ambtshalve deel van uit. De overige vijf leden werden gekozen uit de inwoners van de plaats, die bekend waren door hun menslievendheid en wier bezigheden een goed toezicht op de gevangenen verzekerden. Zij waren verplicht tenminste één keer per maand in de gevangenen te vergaderen en enkele ingeslotenen te horen. Dit "horen" vindt vandaag de dag nog steeds plaats, in een iets informelere vorm, door de maandcommissaris tijdens diens bezoeken aan de inrichting. De Colleges hielden niet alleen toezicht op alle aangelegenheden, zoals het gedrag van het personeel, de behandeling van gedetineerden, de handhaving van orde en tucht en de naleving van de voorschriften, maar hadden ook een beheersmatige functie. De directeur van het gesticht stond namelijk onder hun gezag.

De periode tot 1953

De bestuursstructuur van de gevangenen van 1814 bleef in grote lijnen ongewijzigd tot 1952: de Colleges van Regenten behielden niet alleen hun naam, maar ook het gezag over de directeur bij het beheer over de strafgestichten en bleven daarnaast verantwoordelijk voor het toezicht op de gang van zaken aldaar.

Hoe anders was dat in het strafstelsel. In 1851 werd gekozen voor invoering van het cellulaire stelsel, aanvankelijk in bescheiden mate later uitgebreid tot vijf jaar. Men verwachtte dat eenzame opsluiting "criminele besmetting" zou tegengaan omdat de gevangenen elkaar niet in het kwaad konden beïnvloeden, en dat gedetineerden in eenzaamheid op zichzelf teruggeworpen tot inkeer en zedelijke verbetering zouden komen.

Dat dit laatste niet lukte met eenzame opsluiting zal inmiddels niemand verbazen.

Niet veranderde opvattingen over de wenselijke tenuitvoerlegging, maar gewijzigde omstandigheden en de financiële problemen van de overheid leidden ruim zestig jaar later tot verandering in beleid. De staatssecretaris zal dit bekend voorkomen. Na de eerste wereldoorlog kwam er een dermate grote stroom van tot vrijheidsstraf veroordeelden op gang dat een Noodwet werd aangenomen die bepaalde dat elke gevangenisstraf in gemeenschap kon worden ondergaan. Principiële gedachten over verbetering of stimulering van gedetineerden leken hierbij geen rol te spelen.

Een andere belangrijke verandering was de invoering in 1928 van de Psychopatenwetten: de maatregel van tbr werd ingevoerd, bedoeld voor zowel ontoerekeningsvatbare als verminderd toerekeningsvatbare daders. Niet lang daarna werd het eerste rijksasiel voor psychopaten geopend, het Rijksasiel voor mannen in Leiden. Het beheer van ieder asiel werd gevoerd door een geneesheer-directeur die onder toezicht stond van een commissie van toezicht. De moderne variant van de commissie van toezicht, in de zin van niet belast met beheer maar wel met toezicht, zien we dus voor het eerst binnen de tbs.

Een belangrijke verandering kwam tot stand na de 2^e wereldoorlog. Tijdens de 2^e wereldoorlog hadden vele hoogwaardigheidsbekleders en verzetsmensen vastgezet en zij hadden de afstompende en deprimerende werking van de gevangenisstraf zoals die werd tenuitvoergelegd, aan den lijve ondervonden.

De Commissie Fick bracht in 1947 een rapport uit met een ontwerp voor een geheel nieuw gevangeniswezen dat leidde tot de nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen van 1953.

Belangrijke beginselen van het nieuwe gevangenisstelsel waren resocialisatie, differentiatie van de inrichtingen en nauwkeurige selectie van gevangenen voor de uiteenlopende gestichten. Een humane en correcte bejegening van de gedetineerde werd

bevorderd. De directeur kreeg een autonome positie, hij werd een echte directeur maar als tegenwicht kwam per inrichting een commissie van toezicht, bestaande uit onafhankelijke burgers, die namens de samenleving toezicht uitoefenden op de dagelijkse gang van zaken, om willekeur en machtsgebruik zo veel mogelijk te voorkomen.

Resocialisatie kreeg een plaats in de doelstellingen van de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel in het befaamde artikel 26 van de Beginselenwet: met handhaving van het karakter van de straf of maatregel wordt hun tenuitvoerlegging mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer der gedetineerden in het maatschappelijk leven.

Deze resocialisatiegedachte is nog steeds te vinden in artikel 2 lid 2 Penitentiaire Beginselenwet en artikel 2 lid 1 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.

Beklag

Tot 1976 was de taak van de commissie van toezicht het houden van toezicht op de bejegening en op de naleving van de wettelijke voorschriften in de inrichting. In die zin was er gedurende ruim 160 jaar weinig veranderd in de taakstelling van dit instituut. Die verandering kwam met de invoering van het beklagrecht in 1976, opgenomen in de Beginselenwet gevangeniswezen. Daarmee kreeg de gedetineerde een eigen rechtspositie en kreeg hij het recht zich te beklagen bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht over een opgelegde disciplinaire straf, over een weigering tot het uitreiken of verzenden van brieven of een weigering om volgens de daarvoor geldende regeling bezoek te ontvangen, of over enige andere hem door of vanwege de directeur opgelegde maatregel waarbij werd afgeweken van de rechten die hij aan de in het gesticht geldende voorschriften kon ontleen.

Het was altijd al zo geweest dat gedetineerden zich te allen tijde, over welk onderwerp dan ook – voeding, recreatie, inrichting van de cel, optreden van personeel enz. – ongecensureerd schriftelijk konden wenden tot de commissie van toezicht bij het gesticht. Die kon bemiddelen etc. maar nu kreeg hij echt rechten, waarop slechts gemotiveerd, aan de hand van wettelijke criteria inbreuk mocht worden gemaakt en op die eventuele inbreuken kwam nu rechterlijke controle. De rechter bij wie de gedetineerde kon klagen was de overwegend uit “leken” bestaande commissie van toezicht. U herinnert zich dat ongeveer gelijk met de invoering van het College van regenten in 1813 de jury werd afgeschaft, we kregen uitsluitend beroepsrechters, maar in de commissie van toezicht als beklagrechter werd nu toch een vorm van lekenrechtspraak ingevoerd met als appelrechter de Centrale Raad voor het gevangeniswezen, psychopatenzorg en reclassering, de huidige Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, ook een vorm van lekenrechtspraak, zij het in de meeste gevallen gekwalificeerde leken.

Overigens gold dit beklagrecht nog niet voor tbs-gestelden. In 1987 werd een beperkt beklagrecht voor tbs-gestelden in de Tijdelijke rechtspositieregeling ter beschikking gestelden (TRT), geregeld. Een volledige rechtspositieregeling volgde in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden in 1997 ook met de commissie van toezicht als beklagrecht en de Centrale raad als beroepsrechter.

Hoewel sommigen aarzeling hadden over de onafhankelijkheid van deze lekenrechters, is die rechtspraak in de praktijk positief beoordeeld.

Zelfs het nationaal geweten als het gaat om de rechtspositie van de gedetineerden Constantijn Kelk, schreef naar aanleiding van zijn aanvankelijke aarzelingen over het aanwijzen van de commissies van toezicht als onafhankelijke en onpartijdige detentierechters :

“Ons systeem van detentierechters die als rechter weliswaar overwegend een leek zijn, doch die namens de samenleving toezicht houden op een verantwoorde detentiesituatie waarin sprake is van een leefbare gemeenschap en tevens van een gemeenschap met een voldoende rechtsgehalte zoals een rechtsstaat betaamt, heeft zijn bestaansrecht bewezen.”

Op het klachtrecht ga ik hier niet verder in, hoe belangrijk dit ook is. Maar ik wil nog wel enkele opmerkingen maken over de toezichthoudende taak in deze tijd. Om ons heen kunnen we zien hoe het verschijnsel toezichthouder om zich heen grijpt: ik noem de AFM voor de financiële markten, de Nederlandse Bank, de Autoriteit Consument en Markt en de recente conclusie van de enquêtecommissie woningcorporaties dat er één toezichthouder woningcorporaties zou moeten komen. De commissies van toezicht voor de gevangenen zijn voor zover ik weet de eerste vorm van extern toezicht die wij in ons land kennen. Zij stammen uit een lang bestaande nationale traditie om burgers te betrekken bij het toezicht op de gevangenen. Dit 200 jaar geleden hier te lande onderkende belang van toezicht op gevangenen heeft inmiddels ook internationaal ruim erkenning gekregen.

Zo voorziet het Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, New York van 18 december 2002 in een systeem van geregelde bezoeken door onafhankelijke nationale lichamen van de plaatsen waar mensen van hun vrijheid beroofd zijn, teneinde te voorkomen – de naam van het verdrag zegt het al – dat gevangenen worden gemarteld of op een onmenselijke en vernederende wijze worden behandeld. Het dagelijks wereldnieuws leert ons dat hier nog veel te doen valt. Dit systeem van bezoeken wordt “the national preventive mechanism” genoemd. Ook voor ons is dat verdrag relevant: in het kader van beveiligingsmaatregelen kan een regime ontstaan dat de grenzen van inhuman treatment overschrijdt, zoals sommige – inmiddels aangepaste - vormen van controle binnen de Extra Beveiligde Inrichting ons hebben geleerd. Dat kunnen we zien als incident, maar de omstandigheden in sommige

inrichtingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk laten op dit punt een meer structureel probleem zien. In ons land heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie als national preventive mechanism (NPM) aangewezen:

- de Inspectie Veiligheid en Justitie
- de Inspectie voor de Gezondheidszorg;
- de Inspectie Jeugdzorg en
- de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

Zij oefenen, anders dan de commissies van toezicht die op het niveau van de inrichtingen werkzaam zijn, het toezicht op nationaal niveau uit.

Daarnaast zijn er de European Prison Rules, een aanbeveling van de Raad van Europa, waarin onafhankelijk toezicht op het gevangeniswezen uitdrukkelijk wordt genoemd. Die regels bevatten naast de verplichting tot geregelde overheidsinspectie van gevangenissen, ook de regel:

“The conditions of detention and the treatment of prisoners shall be monitored by an independent body or bodies whose findings shall be made public.” (art. 93)

Naar aanleiding van deze regel kwam de vraag op of de (toen nog) Inspectie Sanctietoepassing die zonder twijfel onder de “overheidsinspectie” viel, ook als zo'n “independent body”, dus onafhankelijk toezicht, in de zin van art. 93 kon worden beschouwd. De regering meende van wel. Over de opvatting dat de Inspectie Sanctietoepassing als onafhankelijk toezicht in de zin van art. 93 kan worden beschouwd, valt te discussiëren, maar duidelijk is dat de commissies van toezicht een independent body in de zin van art. 93 Prison Rules zijn. Ook de regering ziet de commissies van toezicht als zodanig. Dat betekent dat de commissies ook een duidelijke verdragsrechtelijke legitimatie hebben. Hun onafhankelijkheid is wettelijk gewaarborgd via de Penitentiaire Beginselenwet en de Penitentiaire Maatregel en wordt onderstreept door de “Gedragscode Commissies van Toezicht bij de justitiële inrichtingen” van november 2011. Daarin staat onder meer dat leden van de commissie hun werkzaamheden uitvoeren “onafhankelijk van sturing door mensen en krachten achter hen” en “onpartijdig en onbevooroordeeld ten opzichte van de mensen voor hen”.

De RSJ heeft er in een advies van 2008 nog eens op gewezen dat de commissies door hun externe, maatschappelijke, en onafhankelijke positie en hun concentratie qua toezicht op rechtspositie en bejegening voor de minister een belangrijke bron van informatie zijn in het ingewikkelde proces van het met elkaar voegen van de verschillende belangen binnen het detentieveld, zoals daar zijn financiële belangen, efficiencyproblemen, beveiliging, menswaardige behandeling van gedetineerden, en de invulling van een penitentiair programma in het kader van resocialisatie. Daarmee is het belang van onafhankelijk toezicht

ten opzichte van de minister en staatssecretaris die verantwoordelijk zijn voor het gevangeniswezen nog eens onderstreept.

De commissies van toezicht zijn toch ook bedoeld als de link met de maatschappelijke buitenwereld. Aandacht verdient in dit verband dat Regel 93.1 van de European Prison Rules, niet alleen onafhankelijk toezicht op de behandeling van gedetineerden voorschrijft, maar ook dat de bevindingen van de onafhankelijke toezichthouders "shall be made public". Die laatste aanbeveling leidt tot de vraag of de jaarverslagen van de commissies van toezicht, die worden uitgebracht aan de minister van V en J en de sectie gevangeniswezen van de RSJ, niet meer zouden kunnen en moeten worden benut om naar buiten te brengen welke zaken in het verslagjaar hebben gespeeld, en door de commissie van toezicht op de verschillende taakgebieden zijn aangepakt.

Ik rond af: de commissies van toezicht bestaan 200 jaar en zijn springlevend. Zij voorzien in de behoefte en de noodzaak van toezicht op de gang van zaken in gevangenissen en andere strafinrichtingen, die niet alleen van oudsher hier te lande is gevoeld maar waarvan de wenselijkheid ook internationaal is verankerd. Dat dit voor een deel geschiedt door mensen die buiten justitie en de rechtspraak werkzaam zijn is belangrijk in een samenleving waarin steeds kritischer wordt gekeken naar de overheid. Hun werk is ook belangrijk om breder vertrouwen en begrip te wekken voor de wijze waarop gedetineerden hun straf moeten ondergaan. Geen Hilton, maar wel humaan en ook gericht op een levenswijze die de kansen op terugval in criminaliteit vermindert. Ook na 200 jaar zijn zij nog broodnodig.

J.W. Fokkens, oktober 2014