

Primaire levensbehoeften in detentie, recht of gunst?

D. Merison-Bouwer en M. Kommer, datum 08-01-2019

Datum

08-01-2019

Auteur

D. Merison-Bouwer en M. Kommer^[1]

Auteursprofiel

[dr. M.M. Kommer](#)

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Penitentiair recht (V)

D. Merison-Bouwer en M. Kommer^[1]

Op maandag 5 november 2018 vond onder leiding van dagvoorzitter J.P. (Jan Pieter) Dees, lid van de Commissie van Toezicht (CvT) van de PI Krimpen a/d IJssel, voor de negende keer de jaarlijkse landelijke themadag plaats van de CvT's in het gevangeniswezen, de jeugdinstellingen, de forensische zorg en de detentiecentra. Hieronder een verslag van de bijeenkomst (waarbij we aan de selectie van de 'uitspraak van het jaar' extra aandacht besteden) en een beknopte presentatie van het kenniscentrum en de klankbordgroep CvT's.

1. Het thema

Dit jaar stonden de primaire levensbehoeften van gedetineerden centraal, in het bijzonder voedsel.

1.1 Geestelijk voedsel

Voeding voor de geest kwam aan de orde in de inleiding door dr. J. (Jesse) Meijers, neuropsycholoog en auteur van het proefschrift *Do not restrain the prisoner's brain*.^[2] In zijn inleiding ging hij eerst in op de werking van het brein en wat we daar op dit moment van weten. Dat is meer dan hier even kort kan worden samengevat, maar het belangrijkste voor de penitentiaire praktijk is dat het menselijk brein schade oploopt als het te weinig prikkels krijgt. Onduidelijk is nog of die schade blijvend is: wanneer we het brein stimuleren zien we vooruitgang in functies, dus wie weet kunnen we de achteruitgang die men oploopt ook weer herstellen. Heel concreet betekent dat natuurlijk dat langdurige eenzame opsluiting bijzonder schadelijk is, maar ook een – beperkt – gemeenschapsregime zoals in Nederland gebruikelijk is, heeft al negatieve effecten. Dat wordt niet alleen veroorzaakt door het feit dat gedetineerden een groot deel van de tijd op hun cel verblijven – Meijers illustreerde dit met een foto die hij maakte na sluiting van de Bijlmerbajes en die volgens hem liet zien hoe hij de meeste gedetineerden in hun cel aantroef: liggend op bed, met de televisie op een stoel tegenover het hoofdeinde – maar vooral door het feit dat de meeste gedetineerden tijdens detentie intellectueel niet uitgedaagd worden. De gedachten mogen dan vrij zijn, vooral op vaardigheden als planning en evaluatie wordt nauwelijks een beroep gedaan, zeker waar het gaat om het dagelijks leven dat in de inrichting grotendeels door anderen bepaald wordt. De effecten hiervan zijn in de resultaten van testen die bij gedetineerden worden afgenomen, al na vrij kort verblijf terug te zien. Het zijn deze bevindingen die hem tot de hartekreet brachten die uiteindelijk de titel van zijn boek werd: leg het brein van de gedetineerde geen (of in elk geval geen onnodige) beperkingen op maar zorg juist voor een verrijkte omgeving waarin er voldoende intellectuele uitdaging, fysieke activiteit en betekenisvolle sociale interactie is. En dat kan natuurlijk: arbeid, sport, zelf voor je maaltijden zorgen, bibliotheekbezoek, onderwijs, herstel- en re-integratietrajecten bieden dat in meerdere of mindere mate. Maar het zijn juist dit soort activiteiten die in de huidige regimes onder druk staan. Als de arbeid voor gedetineerden uitdagend is, gaat dat mogelijk ten koste van hun productiviteit. Het bereiden van een maaltijd blijft voor de meeste gedetineerden beperkt tot het bedienen van een magnetron, en de fysieke bibliotheken waar je naar toe moet en waar je met anderen kunt spreken over de boeken die je wilt lezen worden vervangen door tablets waarop het door jou geselecteerde boek in je cel wordt bezorgd.

1.2 Fysiek voedsel

Voeding voor het lichaam was het onderwerp van de bijdrage door dhr L. (Lex) Moerke, hoofd Horeca & Services in het Nij Smellinghe Ziekenhuis in Drachten. Titel van zijn inleiding was 'Voedselverstrekking in onvrijwillige situaties. Kan het ook

anders?', en die vraag beantwoordde hij met een volmondig 'ja'. Hij verwees daarvoor om te beginnen naar zijn 'eigen' ziekenhuis, waar in de afgelopen jaren een omslag is gemaakt van een voedingsconcept waarin de keuken centraal stond naar een systeem waarin de patiënt centraal staat. Niet meer voor iedereen dezelfde maaltijd op een vast punt in de dag, maar de mogelijkheid om binnen (per afdeling wisselende) tijdsblokken een keuze te maken uit een maandelijks wisselend menu. Die keuze wordt dan in de eigen keuken bereid en binnen drie kwartier bezorgd. Dit blijkt niet alleen de tevredenheid van de patiënten te vergroten, maar ook tot kostenbesparing te leiden: de voedselverspilling is enorm gereduceerd (van 38% retour naar 8%).

Uiteraard had hij zich de vraag gesteld of dit ook mogelijk zou zijn in penitentiaire inrichtingen, en daarom had hij in één inrichting een kijkje in de keuken genomen. Figuurlijk dan, want dat was direct wel het eerste grote verschil: er was, zoals in de meeste PI's, geen keuken aanwezig waar ter plekke maaltijden zouden kunnen worden bereid. Grote verschillen waren er volgens hem ook in de kwaliteit van de maaltijden, en dan niet alleen omdat de verstrekte diepvriesmaaltijden, die gedetineerden zelf moeten opwarmen in een magnetron, qua uiterlijk en smaak niet kunnen tippen aan de ziekenhuismaaltijden. Belangrijker vond hij dat de maaltijden die hij gezien en nader onderzocht had, qua samenstelling niet voldeden aan de aanbevelingen van het voedingscentrum. Zo liet hij in een filmpje zien dat een stampot andijvie bijzonder weinig groen bevatte, maar wel veel meer water dan uit de ingrediënten afkomstig kon zijn. Daarnaast bevatte de maaltijd allerlei onnodige smaakversterkers, conserveringsmiddelen en andere E-nummers, waaronder enkele die de voedingsindustrie gebruikt om bijvoorbeeld bij de consument van 'tussendoortjes' een gevoel van 'trek' te laten ontstaan. Met als gevolg dat de gedetineerde na het eten van de warme maaltijd niet echt een voldaan gevoel zal hebben – wat dan wel weer aansluit bij het gegeven dat het hele voedselpakket dat door de inrichting verstrekt wordt, dagelijks nog geen 1.700 kcal bevat. Dat is maar zo'n 67% van de dagelijkse voedselbehoefte voor mannen en zelfs minder dan de 1.800 kcal die mannen zouden moeten eten om verantwoord af te vallen (voor vrouwen ligt dat iets gunstiger, op ruim 75 resp. ruim 100%).

Conclusie van Moerke was, dat er wel wat te verbeteren viel. Uitgaande van de veronderstelling dat de maaltijd voor gedetineerden gezond, smakelijk en voldoende voedzaam moet zijn omdat de kwaliteit van leven begint bij goed eten, beval hij aan om allereerst een transparant en realistisch budget voor voeding vast te stellen en gedetineerden (meer) te betrekken bij de voedingskeuze en het bereiden van de maaltijden. Gezond koken en eten kun en moet je leren, en het kan een bijdrage leveren aan de re-integratie. Daarnaast is er ook een direct voordeel voor DJI: ondervoeding brengt hogere zorgkosten met zich mee.

2. Uitspraak van het jaar

Prof. mr. P.C. (Paul) Vegter, bijzonder hoogleraar penitentiair recht aan de Radboud Universiteit en advocaat-generaal bij de Hoge Raad, beoordeelde maar liefst 27 uitspraken van de maand die meedongen naar de kwalificatie 'beste uitspraak van het afgelopen jaar', waaronder een groot aantal uit TBS en JJI. Een mooi aantal, maar volgend jaar mogen het er best meer zijn, zo vond hij – reden om op te roepen vooral uitspraken te blijven inzenden naar het kenniscentrum.

2.1 De ingezonden uitspraken

Alvorens over te gaan op de bekendmaking van de winnende uitspraak, schetste Vegter een paar dingen die hem opvielen aan de ingezonden zaken.

Het onderwerp daarvan week niet veel af van het gebruikelijke patroon: klachten over afzondering (8), post (4), bezoek (2) vormen samen 'net' de hoofdmoot (14 van de 27). Wel afwijkend van het gebruikelijke was dat van de 27 zaken die werden ingezonden, slechts in zes gevallen het beklag ongegrond is verklaard. Dit geeft een sterk vertekend beeld. Het is niet zo dat in het afgelopen jaar *overall* nu opeens driekwart van alle zaken gegrond wordt verklaard. Integendeel: dat gebeurt in minder dan een kwart van de zaken. Kennelijk leeft het idee dat een zaak waarin het beklag gegrond is verklaard, eerder in aanmerking komt voor de kwalificatie 'beste' uitspraak. Maar dan hanteren de inzenders toch teveel het perspectief van de gedetineerde. Ook beslissingen waarin de klacht niet gegrond wordt verklaard, komen in aanmerking, bijvoorbeeld als ze uitblinken in een overtuigende uitleg dat de gedetineerde geen gelijk heeft.

Bij zaken rond afzondering wordt door de beklagcommissies de vaste rechtspraak van de RSJ gevolgd. Op weigering van plaatsing in een meerpersoonscel behoort niet te worden gereageerd met een ordemaatregel maar met een straf. Horen door een afdelingshoofd in het kader van het zogenaamde schikkingenbeleid is in strijd met de wet. Plaatsing in een afzonderingscel uitsluitend omdat er geen andere cel beschikbaar is, is in strijd met de wet. Ook als de directeur geen kant uit kan en er misschien wel helemaal niets aan kan doen, wordt een dergelijk beklag terecht gegrond verklaard. In geval van ordeverstoringen is de bewijsvoering vrij. Consequentie daarvan is, dat wel voorkomen moet worden dat de volledige bewijslast steeds op de gedetineerde komt te liggen. In twee gevallen werd duidelijk de lijn gevolgd dat ook van de directeur iets kan worden verwacht: tegenspreken of op eigen initiatief onderzoeken.

Als een disciplinaire straf wordt opgelegd is het kennelijk in de praktijk nog steeds zo dat de directeur in het geheel geen voorwaarden stelt. De beklagcommissie ziet daarin soms aanleiding het beklag gegrond te verklaren, terwijl de RSJ eerder

– in navolging van de gewone strafrechtspraak – beslist heeft dat de algemene voorwaarde (geen ordeverstorende feiten begaan) van rechtswege geldt.

In twee van de drie zaken over promoveren/degraderen werd de door de RSJ eerder ingezette lijn, dat een enkel incident niet voldoende is voor degradatie, strikt toegepast. In de derde zaak viel de discussie op over de betekenis van een eerder gegrond verklaard beklag. De directeur stelde beroep in en ontleende daaraan kennelijk het standpunt dat hij niet gehouden was de eerdere beslissing van de beklagcommissie uit te voeren. De beklagcommissie hield voet bij stuk – overigens zonder de directeur te wijzen op de wettelijke regeling die inhoudt dat als hij een beslissing van de beklagcommissie hangende zijn beroep niet wenst uit te voeren, hij schorsing moet vragen bij de voorzitter van de RSJ.

Bij bezoek en briefwisseling is de gedetineerde kwetsbaar. Een paar schrijvende gevallen laten zien dat Kafka nooit ver weg is. Zo werd een Poolse bezoeker de toegang geweigerd omdat de geboortedatum in de door hem bij inkomst getoonde papieren niet overeenkwam met de datum die de te bezoeken Poolse gedetineerde in de bezoekaanvraag had opgegeven. De gedetineerde had de maand mei volgens Pools gebruik geschreven als een Romeinse V en het personeel kon er niets anders van maken dan een 11. De beklagcommissie oordeelde hier terecht dat nader onderzoek bij inkomst geboden was geweest.

Een ander enigszins Kafkaësk geval betrof een PIW'er die bereid was een kopie te maken van briefwisseling tussen een advocaat en zijn gedetineerde cliënt. Hij kopieerde echter niet alleen, maar nam ook kennis van de inhoud en gaf die inhoud aan anderen door. Afgezien van uitzonderlijke gevallen waarin bijvoorbeeld het leven op het spel staat is deze handelwijze natuurlijk uit den boze.

Het onderzoek van illegaal aanwezige mobiele telefoons roept nieuwe vragen op. Kan het tonen van de gehele inhoud van de telefoon worden opgelegd als postmaatregel en/of kan op grond daarvan de gehele telefoon worden doorzocht? De beklagcommissie die voor deze vraag kwam te staan, lijkt in zijn uitspraak te zeggen dat dat, analoog aan postcensuur, in beginsel wel mogelijk is maar – en dat is de kern – in het concrete geval niet, omdat het middel niet werd gebruikt in het kader van controle maar in het kader van het opsporen van strafbare feiten. Dat roept de vraag op, of een intensief onderzoek bij wijze van controle niet een zelfstandige wettelijke grondslag moet hebben.

De categorie overig/diverse of variabel bestaat uit tien zaken. Daaronder een opmerkelijke ongegrondverklaring van het beklag tegen weigering door de directeur om opgespaarde voedingsmiddelen uit te voeren naar de moeder van de gedetineerde en van het beklag tegen de weigering om via Skype de bruiloft van een zoon in Londen te volgen. Interessant is de beoordeling van een spreekverbod tijdens het luchten, omdat een gedetineerde werd verdacht van de handel in drugs. De beklagcommissie meende dat dit door de beugel kon, maar de RSJ oordeelde dat geen wettelijke grondslag bestaat voor een dergelijke maatregel en er bovendien geen concrete noodzaak was. Die beslissing van de RSJ roept wel de vraag op of het spreekverbod tijdens het luchten niet een mildere variant is van individueel in een luchtkooi luchten, al moet gezegd dat van een gedetineerde wel heel wat wordt gevraagd als hij wel met anderen op de luchtplaats mag zijn, maar niet met hen mag praten. Een andere zaak betreft de complexe problematiek van jonge kinderen van een gedetineerde moeder. De beklagcommissie vindt het niet redelijk dat het jonge kind tot zes maanden bij de moeder mag blijven en oordeelt dat dit negen maanden moet zijn. Dat is een moedige, enigszins activistische beslissing. De vorm waar de beslissing in wordt gegoten valt overigens ook op: aan de directeur wordt de opdracht gegeven een nieuwe beslissing te nemen strekkende verlenging van het verblijf van het kind. Onduidelijk blijft waarom de beklagcommissie hier geen gebruik heeft gemaakt van lid 3 onder b van artikel 68 Pbw: bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van vernietigde beslissing.

De belangrijkste ontwikkeling in de rechtspraak van de RSJ in het afgelopen jaar komt uiteraard niet in de hier geselecteerde zaken tot uitdrukking. Het gaat dan om de schorsingsrechtspraak, waarin het aantal gegrondverklaringen sensationeel is gestegen. Twee mogelijk verklaringen dringen zich op: minder afstandelijke toetsing en/of toetsing op vormverzuimen en motiveringsgebreken. Die laatste categorie roept vragen op. Een motiveringsgebrek hoeft immers de juistheid van de beslissing niet aan te tasten. Motiveringsgebreken zijn ook meer iets voor de beklagrechtter dan voor de schorsingsrechtter. Maar hoe dat ook zij: de ontwikkeling staat volledig haaks op die in het reguliere strafrecht, waar een beroep van de verdediging op vormfouten steeds minder gehonoreerd wordt.

2.2 De selectie

Vanuit het perspectief van de gedetineerde zal de beste uitspraak die zijn waarbij het beklag is gegrond verklaard. Tevredenheid is echter niet het enige criterium waaraan Vegter toetste bij de beoordeling van de 27 ingezonden uitspraken. Hij hanteerde in totaal zeven criteria, die hij in 2017 op de landelijke dag presenteerde: tevredenheid, tijdigheid, beoordeling in beroep, schrijfkwaliteit, een zeker activisme, geleerdheid en billijkheid. Met die combinatie van criteria beoogde hij ook recht te doen aan het feit dat wat hij beoordeelde, eigenlijk de noeste arbeid was van met name de secretarissen van de beklagcommissies. Er wordt immers bij het schrijven van de uitspraken veel, soms zelfs alles overgelaten aan de secretarissen. Weging en beoordeling daarvan die leidt tot één winnaar is eigenlijk onbevredigend, omdat de inzet van het secretariaat op zich rechtvaardigt dat alle 27 inzendingen zouden worden gekwalificeerd als de beste.

Los daarvan viel het uiteindelijk doorhakken van de knoop dit jaar zwaarder dan vorig jaar, omdat er veel uitstekend gemotiveerde uitspraken waren. Uiteindelijk heeft hij gekozen uit drie: het spreekverbod tijdens het luchten (De Rooijse Wissel), het onderzoek van de telefooninhoud (Kijvelanden) en de baby- en moederproblematiek in Nieuwersluis. Eén

beslissing sprong eruit: helder geschreven, met een duidelijke conclusie, ingebed in Europees en nationaal recht en met een verwijzing naar hogere rechtspraak. De uitspraak van de beklagcommissie de Kijvelanden betreffende het onderzoek van de telefoon (KC 2018/22) werd uitgeroepen tot uitspraak van het jaar.

3. Visie en intervisie

Naast het thema 'primaire levensbehoeften' werd er ruimschoots aandacht besteed aan visie en intervisie. De visie kwam vooral aan de orde in een inleiding door mr. A.L.C. (Annelore) Roelofs, waarnemend hoofd directeur van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Zij lichtte de beleidsnota *Recht doen, kansen bieden* toe, die de minister voor Rechtsbescherming in juni van dit jaar naar de Tweede Kamer stuurde.^[3] Hierbij ging zij niet direct in op de eerdere sprekers, maar ze benadrukte wel dat de detentiekwaliteit bij DJI hoog in het vaandel staat.

Intervisie was de noemer waaronder drs. M. (Michiel) Hulsbergen, directeur van DialogueTrainer, een inleiding verzorgde over een aantal inzichten die niet alleen nuttig zijn bij het vragen om en geven van feedback, maar ook anderszins van pas kunnen komen in het werk van leden van CvT's. Hij begon met een presentatie over emoties en het belang van het (h)erkennen daarvan in uiteenlopende situaties. Emoties, zo zei hij, zijn universeel. Angst, walging, schaamte, vreugde en verdriet – wie kent ze niet? Ieder mens heeft in meer of mindere mate gevoelens bij de dingen die hij of zij ervaart, maar eigenlijk gaat het bij emoties om meer dan alleen gevoelens. Emoties zijn belangrijke raadgevers en het toegeven aan een emotie kan een heel intelligente reactie zijn. Ze ontstaan doordat onze hersenen allerlei informatie verwerken die we niet bewust waarnemen en maken zo kansen en bedreigingen voelbaar die we anders zouden missen. Tegelijkertijd laten we onze emoties vaak ook zien, zelfs voordat we ons ervan bewust zijn dat we ze hebben. Daarmee spelen ze een grote rol in de communicatie tussen mensen, zeker in complexere verhoudingen. En als 'complex' kun je de verhoudingen tussen (leden van) CvT's, gedetineerden en medewerkers van een PI zeker omschrijven.

Een hulpmiddel bij het herkennen en hanteren van emoties bood hij aan in de vorm van de door hem ontwikkelde Emotiekaarten, waarin 40 gelaatsuitdrukkingen evenzovele emoties verbeelden.^[4] In organisaties, zo voegde hij daaraan toe, zijn deze emoties te verdelen in vier categorieën die elk verwijzen naar een belang: eigenbelang, teambelang (of teamproces), organisatiebelang en klantbelang. Bij het uitvoeren van de diverse taken van CvT's (toezicht houden, kennismaken van grieven, behandelen van klachten en adviseren en informeren) kan het zeer behulpzaam zijn je daarvan bewust te zijn.

Dat laatste geldt ook bij intervisie. Datgene wat (door alle deelnemers) ter tafel wordt gebracht, wordt (mede) bepaald door emoties in de zin van ervaren belangen, die al dan niet onder druk staan. Om van die emoties tot actie te komen, kan gebruik gemaakt worden van diverse technieken. Hulsbergen beperkte zich in zijn presentatie tot *appreciative inquiry* en de dialoogmethodiek, die later op de middag ook in de praktijk gebruikt zou worden. Bij *appreciative inquiry* gaat het erom dat vijf stappen worden doorlopen die eigenlijk de basis vormen van intervisie: vaststellen waarover gesproken gaat worden, verkennen en verdiepen van het onderwerp (en de betekenis en emoties die daaraan voor de deelnemers verbonden zijn), verbeelden en visie ontwikkelen (hoe zou het anders kunnen), vormgeven / ontwerpen (wat gaan we doen en wanneer), verwezenlijken (wat gaan we – gezamenlijk en ieder voor zich – nu doen). Bij het doorlopen van deze stappen komt de dialoogmethoden goed van pas, die eigenlijk de laatste vier stappen omvat. Van belang zijn daarbij vooral de zeven basisprincipes (gelijkwaardigheid, onderzoeken, aandachtig luisteren, zorgvuldig spreken, zijn met wat er is, oordeel uitstellen en vertragen en verstillen) en de bijbehorende gespreksregels: a) laat de ander zijn/ haar verhaal vertellen, b) waardeer het verhaal, stel je oordeel uit, c) praat vanuit jezelf en niet in algemeenheden, en d) zorg dat iedereen aan het woord komt.

Na deze inleiding kregen de aanwezigen de gelegenheid deel te nemen aan Intervisietafels onder begeleiding van professionele dialoogbegeleiders. Rond de domeinen Gevangeniswezen, Jeugd, Forensische Zorg en Detentiecentrum was een aantal stellingen geformuleerd, die in kleine groepjes werden besproken. Omdat een kenmerk van intervisie is, dat deze vertrouwelijk gegeven en ontvangen wordt, blijft dit deel van de middag verder onbesproken.

4. Commissies van Toezicht, het kenniscentrum en de klankbordgroep

Aan elke onder DJI ressorterende inrichting is een CvT verbonden.^[5] Deze commissies hebben een toezichthoudende, adviserende en rechtsprekende taak. Elke commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris, werkzaam bij de rechtbank.

Ter ondersteuning van het werk van de CvT's is bij de rechtbank Utrecht een Kenniscentrum Commissies van Toezicht (verder: Kenniscentrum) ondergebracht. Daarnaast is er een Klankbordgroep Commissies van Toezicht (verder: Klankbordgroep) die functioneert als aanspreekpunt voor de CvT's en verbindingen legt met diverse bij het toezicht betrokken instanties.

a. Kenniscentrum

Het Kenniscentrum is in 2005 ontstaan naar aanleiding van een vraag van DJI aan de rechtbank Midden-Nederland om kennis en informatie met betrekking tot de CvT's te bundelen en toegankelijk te maken. Het Kenniscentrum heeft dit aanvankelijk voor de sector Jeugd gedaan en de werkzaamheden geleidelijk uitgebreid naar de andere sectoren. Organisatorisch (financieel en personeel) valt het Kenniscentrum onder de Strafrechtsector van de rechtbank. Bij deze sector is een aantal secretarissen werkzaam voor de CvT's in de regio; vijf van hen werken één dag in de week voor het Kenniscentrum. De kosten voor het Kenniscentrum worden door DJI gedragen.

Het Kenniscentrum heeft als doel algemene, objectieve en actuele informatie te bieden op het werkkterrein van CvT's die zijn verbonden aan justitiële inrichtingen in Nederland. Het Kenniscentrum draagt daarmee bij aan de transparantie van dit 'maatschappelijk toezicht' op justitiële inrichtingen. Het biedt daarnaast een podium voor de uitwisseling van kennis en ervaring tussen Commissies onderling. Dat laatste gebeurt zowel via de website www.commissievantoezicht.nl als via de maandelijkse nieuwsbrief (via e-mail) en een agenda van relevante cursussen, bijeenkomsten en activiteiten.

Op de website van het Kenniscentrum is een grote hoeveelheid informatie bijeengebracht. Allereerst een afkortingenlijst, welhaast onmisbaar voor iedereen die nieuw is op het werkkterrein van de sanctietoepassing. Vervolgens een diversiteit van dossiers over de meest voorkomende onderwerpen op het werkkterrein van de commissies van toezicht, zoals de diverse zorgplichten die een directeur jegens een justitiabele heeft, over disciplinaire straffen die kunnen worden opgelegd tijdens detentie en over het beklagrecht en de beklagprocedure. De jaarverslagen waarin het Kenniscentrum een overzicht geeft van de activiteiten en ontwikkelingen van dat jaar zijn ook beschikbaar op de website, maar alleen voor leden van CvT's en de ondersteunende secretarissen. Dat geldt ook voor de leidraad voor het opstellen van het jaarverslag dat de afzonderlijke CvT's moeten uitbrengen. ^[6]

Website en nieuwsbrief staan onder redactie van ervaren secretarissen en een redactieraad waarin experts (onder meer uit de wetenschap) op het werkkterrein van commissies van toezicht zitting hebben.

Een belangrijke kennisbron van het Kenniscentrum is de uitsprakendatabank. Hierin worden uitspraken van de beklagcommissies uit de commissies van toezicht in het hele land gepubliceerd; in de nieuwsbrief wordt iedere maand een 'uitspraak van de maand' geplaatst. ^[7] Deze databank en nieuwsbrief staan los van de databank waarin de beroepscommissie van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) haar uitspraken publiceert en het daarop gebaseerde jurisprudentiebulletin van de RSJ. ^[8]

b. Klankbordgroep

In januari 2009 publiceerde de toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) het rapport *Werkwijze Commissies van Toezicht*. ^[9] Hierin werd onder andere geconstateerd dat er een grote variëteit in de werkwijze van deze commissies bestond en dat een aantal malen moest worden vastgesteld dat de commissies niet handelden conform de voor hen geldende wettelijke regels. De Inspectie vroeg met name aandacht voor de vaak lange en soms zeer lange doorlooptijd van beklagzaken die bij de individuele commissies aanhangig werden gemaakt. Een opmerkelijke uitkomst was dat er behalve een grote variëteit in de werkwijze, ook een grote variëteit bestond "als het gaat om de vraag of er in de toekomst meer eenheid in de werkwijze zou moeten komen. Sommige cvt's tonen behoefte aan het ontvangen van handreikingen om tot meer uniformiteit (b.v. bij de opzet van het jaarverslag) te komen, andere wijzen elke vorm van bemoeienis met hun zelfgekozen werkwijze af." ^[10]

Naar aanleiding van het rapport van de ISt is in 2009 de Klankbordgroep Commissies van Toezicht opgericht. Deze Klankbordgroep fungeert vooral als aanspreekpunt voor de commissies en is daarnaast gesprekspartner voor diverse, veelal op landelijk niveau georganiseerde instanties, variërend van de Inspectie VenJ, de RSJ en de hoofddirectie van DJI tot een jaarlijks overleg met de Nationale Ombudsman. Daarnaast heeft de Klankbordgroep jaarlijks overleg met de verantwoordelijke bewindspersoon. Door het leggen van verbindingen tussen CvT's en de genoemde instanties, beoogt de Klankbordgroep bij te dragen aan kwaliteitsontwikkeling van het toezicht en aan de versteviging van de positie van de CvT's in het penitentiaire veld. Onder andere met dat doel heeft de Klankbordgroep diverse notities en handreikingen opgesteld.

In 2011 zijn in een code de gedragsnormen opgenomen die de CvT's zichzelf opleggen als richtlijn en beoordelingscriterium voor hun handelen. Deze gedragscode komt niet in de plaats van de wettelijke verplichtingen, maar is te beschouwen als de regels en beginselen waaraan leden van CvT's zichzelf gehouden achten bij de uitoefening van hun taak.

In 2015 is, na input van de diverse CvT's, de notitie *Kwaliteitsontwikkeling Commissie van Toezicht* opgesteld. ^[11] Deze notitie bevat een palet van mogelijkheden tot kwaliteitsonderhoud of -verbetering, waar de afzonderlijke CvT's uit kunnen putten, bijvoorbeeld tijdens de aanbevolen jaarlijkse evaluatie. De notitie bevat ook een aantal mogelijke ontwikkelpunten op systeemniveau, waarbij te denken valt aan de duur van het lidmaatschap van een commissie, het aanbod van cursussen en de financiële consequenties van een aantal voorstellen.

De Klankbordgroep heeft, eveneens op verzoek uit de praktijk, een model procesreglement voor de beklagcommissie van de CvT opgesteld. Hieraan liggen de voorschriften en termijnen van de Pbw ten grondslag. Het is een handreiking die CvT's naar eigen behoefte en inzicht kunnen aanpassen, zodat het voor de eigen beklagcommissie een werkbaar

reglement vormt.

In 2018 is er gestart met de uitrol van het project 'Veilig en digitaal werken' voor CvT's. Doel van dit project is, te voorkomen dat privacygevoelige informatie zoals vergaderstukken of beklagdossiers in verkeerde handen valt. Daarnaast wordt middels dit project het risico op datalekken geminimaliseerd.

Naast de handreikingen van de Klankbordgroep kunnen de CvT's ook gebruikmaken van het toezichtkader dat is opgesteld door de 'begeleidingscommissie stimulering maatschappelijk toezicht' van de RSJ. Dit 'Kader voor het maatschappelijk toezicht op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen' plaatst de toezichthoudende taak van de CvT's in perspectief. Aan de orde komen vragen als "wat zijn de bijzondere kenmerken van het door de CvT's uitgeoefende toezicht, waar liggen de grenzen van dit toezicht, zijn er accenten te leggen, hoe is de verhouding tussen de verschillende taken van de commissies?" In aanvulling op dit kader heeft de RSJ toetsingscriteria opgesteld voor de sectoren gevangeniswezen en jeugd.^[12]

Voetnoten

[\[1\]](#)

Mr. D. (Donate) Merison-Bouwer is landelijk coördinator CvT's, hoofdredacteur Kenniscentrum CvT's en secretaris Klankbordgroep CvT's. Dr. M.M. (Max) Kommer is redacteur van dit blad.

[\[2\]](#)

J. Meijers, *Do not restrain the prisoner's brain: Executive functions, self-regulation and the impoverished prison environment*. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2018. Zie voor een bespreking: C.H. de Kogel, *Do not restrain the prisoner's brain*, *Sancties* 2019/6.

[\[3\]](#)

Bijlage bij [Kamerstukken II, 2017/18, 29279, 439](#). In dit blad werd hieraan al aandacht besteed in P. Vegter, 'Kansen voor gedetineerden', *Sancties* 2018/47 (p. 267-271).

[\[4\]](#)

www.vakmedianetshop.nl/management-impact/zoeken/emotiekaarten

[\[5\]](#)

Dat geldt overigens ook voor de tien politieregio's, die elk een CvT Arrestantenzorg hebben. Die blijven hier buiten beschouwing; enige informatie is te vinden op www.toezichtarrestantenzorg.nl.

[\[6\]](#)

Deze jaarverslagen wordt gepubliceerd op de website van DJI: <https://dji.nl/over-dji/organisatiestructuur/commissie-van-toezicht/index.aspx>.

[\[7\]](#)

Het Kenniscentrum is daarbij afhankelijk van input van de beklagcommissies en dringt er daarom bij alle commissies op aan, uitspraken die zij van belang vinden voor kennisneming door andere commissies toe te zenden aan de redactie.

[\[8\]](#)

Zie: www.rsj.nl/Rechtspraak/jurisprudentiedatabank/

[\[9\]](#)

Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt), *Werkwijze Commissies van Toezicht (Inspectierapport themaonderzoek)*. Den Haag: Ministerie van Justitie/Inspectie voor de Sanctietoepassing 2009. Het rapport is nog te vinden op www.rsj.nl/binaries/Ist_werkwijze-cvt_tcm26-27551.pdf. Deze paragraaf is deels op dit rapport gebaseerd.

[\[10\]](#)

Rapport ISt, p. 7.

[\[11\]](#)

Zie: www.commissievantoezicht.nl/praktische_informatie/notitie-kwaliteitsontwikkeling-cvt-s.pdf.

[\[12\]](#)

Kader en toetsingscriteria zijn te vinden op: www.rsj.nl/Over-de-Raad/cvt/.