



Goed bejegenen

**Beginselen voor het overheidsoptreden
tegenover mensen die een justitiële straf
of maatregel ondergaan**

Verkorte uitgave

Beginselen van goede bejegening: waarom, waartoe en voor wie?

Bejegenen, wat is dat?

Bejegenen is een wat ouderwets woord, dat in justitiekringen nog wel gangbaar is maar overigens uit het alledaagse taalgebruik verdwijnt. Toch geeft het in zijn essentie van ‘actief tegemoet treden’ precies weer wat de overheid hoort te doen: *actief* optreden voor en jegens de aan haar zorg toevertrouwde ingeslotenen.

Mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan, hebben te maken met ‘de overheid’ die deze uitvoert. Denk daarbij aan gedetineerden, jongeren, taakgestraften, tbs-gestelden, vreemdelingen. In deze bijzondere relatie tussen overheid en individu speelt *bejegening* een rol. In een ruime zin, dus niet alleen in de dagelijkse, persoonlijke contacten.

Onder het begrip bejegenen verstaat de Raad de uitvoering van een straf of maatregel in al zijn aspecten.

‘Ingeslotene’

Met ‘ingeslotene’ bedoelen we in dit rapport ‘iedere persoon die in een justitieel kader een vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking ondergaat’.

De beginselen bestrijken verschillende situaties waarin de overheid iemand met een rechterlijk mandaat de vrijheid ontnemt of beperkt. Het gaat om de tenuitvoerlegging van gevangenisstraf, tbs, voorlopige hechtenis, jeugd detentie, pij-maatregel, werkstraf en vreemdelingenbewaring, proefverlof en elektronisch toezicht. Veel beginselen hebben ook betekenis voor het reclasseringswerk: controle en begeleiding in een justitieel kader. Eén bruikbare benaming om personen in al deze situaties mee aan te duiden bestaat niet. Een telkens terugkerende alomvattende omschrijving zou deze tekst onleesbaar maken. Daarom wordt de term ‘ingeslotene’ gebruikt, terwijl het dus ook om personen gaat die niet, nog niet of niet meer daadwerkelijk zijn ingesloten.

Waarom ‘goed bejegenen’?

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming heeft als missie om door advies en rechtspraak op onafhankelijke wijze erop toe te zien dat de overheid sancties correct en volgens beginselen van goede bejegening uitvoert. In deze missie staan goede bejegening en rechtspositie centraal. De Raad wil bevorderen dat de overheid beginselen van goede bejegening respecteert. Dat roept vanzelfsprekend de vraag op, wat goede bejegening is. Daarom ontwikkelt de Raad ‘zijn’ concept van wat goed bejegenen inhoudt.

Doel is dat de overheid niet alleen ‘volgens de regels’ handelt, maar bovendien fatsoenlijk, met oog voor het individu en gericht op maatschappelijke re-integratie.

Voor wie zijn deze beginselen bedoeld?

De overheid¹ is verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van sancties. In de praktijk hebben tal van instituten en personen op een of andere manier deel aan deze verantwoordelijkheid. Het zijn niet alleen de werkers in de praktijk maar ook degenen die de regels maken, de kaders en budgetten bepalen. Het zijn zowel degenen die inrichtingen besturen of behandelingen en programma's uitvoeren als degenen die toezicht op de uitvoering houden. De beginselen van goede bejegening zijn van betekenis voor het doen en laten van al deze mensen.

De Raad draagt in dit geheel een verantwoordelijkheid als rechtsprekende en adviserende instantie.¹ De Raad adviseert de staatssecretaris van Justitie tot het verbeteren van de tenuitvoerlegging. Het streven naar verbetering is bijvoorbeeld zichtbaar in de programma's *Vernieuwing Forensische Zorg*, en *Motiverend bejegenen (Modernisering gevangeniswezen)* en *Sluitende Aanpak Nazorg*. In de beroepsrechtspraak toetst de Raad de praktijk aan wettelijke bepalingen en aan redelijkheid en billijkheid. De waarden die in de beginselen tot uitdrukking komen, vormen de basis voor het werk van de Raad.

Al met al zijn deze beginselen te beschouwen als een gedeeld bezit, dat wij met elkaar verder ontwikkelen en in praktijk brengen.

Aard van de beginselen

Wetten en regels beschermen de ingeslotene tegen machtsmisbruik en willekeur, ze schrijven de overheid voor hoe de tenuitvoerlegging vorm en inhoud moet krijgen. Verdragen, wetten en rechtspraak geven daar ‘harde’ regels voor. Daarnaast bestaat er ‘soft law’ van internationale en nationale aanbevelingen, die richting geven aan de omgang met ingeslotenen. *Goed bejegenen* is meer dan het handhaven van rechten en plichten die in de regels staan. Achter het (detentie) recht liggen universele waarden en ethische principes. In deze beginselen willen we deze op een praktijkgerichte manier tot uitdrukking brengen.

De beginselen zijn eerder uitgangspunten dan harde beoordelingscriteria. Zij geven geen harde juridische criteria en normen die één op één bruikbaar zijn om concrete situaties te beoordelen. Daarvoor is de praktijk veel te complex.

De beginselen maken expliciet wat in het werk met en voor ingeslotenen veelal impliciet aanwezig is. Op deze manier worden waarden werkzaam, ter oriëntatie, inspiratie en motivatie.

1 De Raad is in 2011 tevens aangewezen als ‘National Preventive Mechanism’ in het kader van OPCAT, het optioneel protocol bij de Convention Against Torture (1984) van de VN (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/57/199).

De beginselen vormen uitgangspunt van denken bij een beoordeling van concrete situaties. Ze helpen om er tegen te waken dat regelingen en praktijken op een minimumniveau blijven steken. Ze kunnen aanzetten tot verbeteringen maar ook fungeren als handvatten voor positieve beoordeling van de kwaliteit van de bejegening. In de eerste plaats gaat het om het voortdurend streven naar verbetering, een positieve intentie, een flexibele houding. Het zinvol invullen van sancties kost geld; personeelskosten vormen een belangrijke post op het budget van uitvoerende diensten. Hoewel de tenuitvoerlegging geregeld ten prooi valt aan bezuinigingen, willen wij benadrukken en met voorbeelden aantonen dat het werken vanuit een positieve houding op zichzelf geen geldkwestie is.

De beginselen hebben betrekking op naar hun aard en uitvoering sterk uiteenlopende sancties, van voorlopige hechtenis, jeugdetentie, terbeschikkingstelling tot aan de uitvoering van taakstraffen. Dit betekent dat de waarden en normen die in de beginselen worden uitgedrukt, telkens moeten worden geïnterpreteerd in de context van de betreffende sanctie of uitvoeringssituatie. Een niveau van bejegening (zoals het activiteitsaanbod) dat in een detentiesituatie 'goed' is, kan voor een tbs-behandeling ontoereikend en dus 'niet goed' zijn.

Voorwoord bij deze tweede uitgave

Tegenover de instrumentaliteit en efficiency van vandaag de dag blijkt er in de praktijk behoefte aan het vastleggen van kernwaarden als richtsnoer voor organisatie en uitvoering van sancties. Dat is de aanleiding om goede bejegening te expliciteren.

Deze nota *Goed bejegenen* is ‘werk in uitvoering’, een document dat moet blijven meegroeien met de maatschappelijke en de penitentiaire context.

In deze tweede uitgave zijn reacties op de eerste (2010) van velen uit praktijk, beleid en toezicht verwerkt. Het stuk is niet af en zal dat waarschijnlijk ook nooit worden. Het denken over beginselen van goede bejegening stopt niet, en zeker niet met deze publicatie.

Bronnen

De beginselen berusten in de eerste plaats op opvattingen en uitspraken van de Raad zelf. Daarnaast vormen de European Prison Rules een bron van beginselen voor normering. Ook het CPT heeft inmiddels een eigen normering voor detentie opgebouwd². Vooral de formuleringen van het CPT, die betrekking hebben op praktijksituaties, zijn een belangrijke inspiratiebron voor deze beginselen geweest.

Bij het raadplegen van andere bronnen voor beginselen van goede bejegening is gezocht naar formuleringen die zoveel mogelijk specifiek zijn voor vrijheidsbeneming en -beperking. De ‘behoorlijkheidsvereisten’³ van de Nationale Ombudsman lenen zich hier bijvoorbeeld zonder meer voor en de strekking hiervan komt daarom op verschillende plaatsen in de beginselen terug.

2 *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Raad van Europa. Deze algemeen geldende normen van detentie (The CPT Standards CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2004) zijn gebundeld en te raadplegen via de website van het CPT: www.cpt.coe.int.*

3 *Deze zijn bijeen gebracht in de ‘Behoorlijkheidwijzer’, toegankelijk via www.nationaleombudsman.nl.*

Leeswijzer

De beginselen zijn:

Het grondbeginsel: bejegening moet goed zijn

Het beginsel van fatsoenlijke omgang: kwaliteit van de dagelijkse bejegening

Het beginsel van perspectief, resocialisatie en nazorg

Het beginsel van legitieme of wettelijke tenuitvoerlegging

Het beginsel van een zinvol programma

Het beginsel van veiligheid

Het beginsel van individualisering

Het beginsel van minimale beperkingen

Het beginsel van rechtsburgerschap

Volgorde

Het grondbeginsel vormt de basis, waarvan de andere beginselen de uitwerking zijn. De beginselen zijn nevensgeschikt; de volgorde waarin ze staan heeft geen betekenis.

Good practices

Elk beginsel wordt kort toegelicht en geïllustreerd met *good practices*. Deze *good practices* maken de abstracte beginselen herkenbaarder voor de praktijk. Het zijn geen voorbeelden van 'zo moet het en niet anders'. Iedere situatie in de praktijk is immers uniek. Als we met de beginselen iets duidelijk willen maken is het dat er voor lastige dilemma's geen pasklare en eenduidige antwoorden bestaan. De *good practices* zijn evenmin ideaalplaatjes: het zijn daadwerkelijk in de praktijk waargenomen situaties, onder meer opgetekend uit verslagen en rapporten van toezichthouders.

Volledige versie

De uitgave die u nu in handen heeft is de verkorte versie. In de volledige versie van *Goed bejegenen* worden de beginselen verder uitgediept, in een historisch perspectief geplaatst en geïllustreerd. Afzonderlijke hoofdstukken zijn gewijd aan 'goed bejegenen' in de justitiële jeugdinstellingen en de forensische zorg. Naast 'good practices' worden voorbeelden gegeven van beroepsuitspraken die goede bejegening aanduiden.

De volledige versie van de beginselen is te downloaden van www.rsj.nl of op te vragen bij het secretariaat.

De beginselen

Grondbeginsel: bejegening moet goed zijn.

Goede bejegening als grondnorm draagt de overheid, van regelgeving tot aan praktijk, op om voortdurend te letten op situaties waarbij de kwaliteit, correct handelen en menswaardigheid in het geding komen.

De Nederlandse beginselenwetten en uitvoeringsregelingen bepalen de ondergrens van hetgeen ingesloten en hoort te worden geboden, waar zij rechtens aanspraak op maken. Goed bejegenen is meer dan dat.

Goede bejegening gaat verder dan de geschreven normen en regels. Het is de positieve intentie waarmee, de menswaardige manier waarop met iemand wordt omgegaan, die het verschil maakt tussen goed bejegenen en het voldoen aan rechten en plichten.

Goede bejegening gaat ook verder dan de geschreven normen in die zin, dat het een voortdurend streven naar verbetering inhoudt. Goed is beter, om het kort te zeggen.

Goed bejegenen is het voortdurend herijken van wetten, regelingen en procedures, op basis van maatschappelijke ontwikkelingen, wetenschappelijke inzichten en veranderingen in kenmerken van ingesloten. En het praktisch toepassen van deze regels en procedures op een manier die tegemoetkomt aan de situatie van individuele ingesloten.

Goed bejegenen is naar het individu kijken in plaats van naar de standaard, verantwoord inspelen op een onverwachte situatie, kunnen improviseren waar de regels ophouden.

Het grondbeginsel wordt in de andere beginselen uitgewerkt en ingevuld om per aspect van tenuitvoerlegging aan te geven wanneer de praktijk het predicaat 'goed' mag dragen.

Good practice

De inrichting was erg blij om te horen dat vanuit Den Haag is aangegeven dat ze bovengemiddeld functioneert en als voorbeeld dient voor andere penitentiaire inrichtingen. De inrichting wil graag de beste van Nederland worden (Uit het jaarverslag 2010 van een commissie van toezicht bij een penitentiaire inrichting).

Het beginsel van fatsoenlijke omgang: kwaliteit van de dagelijkse bejegening

De dagelijkse bejegening, het contact met ingeslotenen, voldoet aan eisen van kwaliteit, professionaliteit, fatsoen en ethiek.

Goed bejegenen staat en valt met de kwaliteit van de dagelijkse praktijk en de manier waarop medewerkers daar inhoud aan geven, vooral in het persoonlijke contact met de ingeslotene. Iedere medewerker laat zich onder alle omstandigheden leiden door uitgangspunten van fatsoen ('correctness'): zijn gedrag is passend, gematigd en met aandacht voor de situatie van de afzonderlijke ingeslotene.

Behandel ingeslotenen zoals je zelf wilt worden behandeld als je ingesloten zou zijn, zo kan dit beginsel ook worden verwoord.

Van de medewerker mag worden verwacht dat hij professioneel en zonder aanzien des persoons optreedt. Het professioneel omgaan met ingeslotenen, in vaak problematische situaties, is een vak. Veel ingeslotenen zijn sociaal beperkt, 'ziek' of kwetsbaar. Een professional schat in waarom iemand zich op een bepaalde manier gedraagt of uitdrukt en houdt daar rekening mee. Hij vertegenwoordigt 'het gezag' maar moet persoonlijk gezag ook verwerven. Hij beseft dat veel ingeslotenen 'het gezag' door een gekleurde bril zien en een verzetshouding kunnen aannemen. Een professional kan veel hebben. Maar hij stelt ook grenzen aan welk gedrag acceptabel is, zowel tegenover hemzelf als tegenover de andere ingeslotenen. En spreekt de ingeslotene daarop aan. De manier van optreden van de medewerker is dus vaak een reactie op het gedrag van de ingeslotene in al zijn vormen: goedwillend, passief, manipulatief, storend.

Het feit dat iemand in zijn vrijheid wordt beperkt, maakt hem niet tot een louter afhankelijk mens zonder eigen verantwoordelijkheid. Persoonlijk contact is een wederzijdse aangelegenheid: medewerker-ingeslotene, ingeslotene-medewerker en ook: ingeslotenen onderling. De ingeslotene zelf heeft hierbij een belangrijke rol en ook een verantwoordelijkheid. De gedetineerde, de jongere, de patiënt maakt deel uit van de gemeenschap van de afdeling, de groep waarin hij tijdelijk leeft, ook al heeft hij daarvoor zelf niet gekozen. Zijn houding en gedrag hebben veel invloed op de sfeer en het karakter van de 'leefeenheid' (de afdeling, het paviljoen, de groep), de veiligheid, kortom 'het leven' in de inrichting.

De Raad onderkent de bijzondere opdracht en uitdaging aan de medewerkers. Hen wordt gevraagd om in deze gecompliceerde, spanningsvolle situatie te zorgen voor een leefbare omgeving. Liefst gericht op een succesvolle terugkeer in de samenleving, maar in elk geval veilig en rechtvaardig.

Twee uitspraken van de Klachtencommissie Reclassering laten zien hoe het gedrag van een reclasseringcliënt meeweegt bij de beoordeling van de bejegening (cursivering RSJ):

- De klachtencommissie is enerzijds van mening dat de reclassering meer rekening had moeten houden met de werktijden van klager bij het maken van afspraken dan zij heeft gedaan, maar anderzijds acht de klachtencommissie het ook heel begrijpelijk dat de reclassering *door de formele en deels starre opstelling van klager in de contacten met de reclassering* daarop achteraf bezien minder adequaat dan wenselijk is, heeft gereageerd.
- Dergelijk gedrag ten opzichte van een van haar medewerkers behoefde de reclassering – *ook als deze zou zijn voortgekomen uit boosheid en kwaadheid over een in de ogen van klager te verregaande bemoeienis van de reclassering met zijn leven* – niet te tolereren en mocht haar doen besluiten om het toezicht op klager aan de officier van justitie terug te sturen.

In een *detentiesituatie* wordt de ingeslotene tot deelname aan activiteiten en (re-integratie)programma's gemotiveerd. Een ingeslotene die (nog) geen motivatie toont, wordt niet om die reden minder positief of respectvol bejegend. Medewerkers proberen in het dagelijkse contact wel, hem te leren beseffen dat hij zichzelf hiermee te kort doet.

In een *therapeutisch milieu* staat de gehele bejegening en dus ook het motiveren tot activiteiten in het teken van het behandeldoel. In een *jeugdinstelling* heeft de groepsleider nadrukkelijk de functie van professioneel opvoeder.

Good practices

- *Medewerkers zijn opgeleid voor de omgang en begeleiding van specifieke doelgroepen, kunnen zorgbehoefte onderkennen en passende actie ondernemen.*
- *De medewerker gaat er niet vanzelfsprekend van uit dat zijn boodschap over komt maar overtuigt zich ervan dat betrokkene informatie, aanwijzingen en mededelingen verstaat en begrijpt. Dit geldt in het bijzonder bij cultuurverschillen.*
- *De bejegening biedt openingen voor het oplossen van problemen tussen personeel en ingeslotenen en tussen ingeslotenen onderling. Het (voort)bestaan van dergelijke problemen of doen van beklag door de ingeslotene leidt niet tot een minder positieve of respectvolle bejegening.*
- *Lag in het verleden nadruk op beheersing en strikte naleving van geldende regels, meer en meer is het accent verschoven naar een flexibele, persoonsgerichte aanpak. Deze ontwikkeling correspondeert met de verandering die het landelijke project Modernisering Gevangeniswezen (MGW) beoogt (ISt, inspectierapport doorlichting p.i. Vught, mei 2011).*

Het beginsel van perspectief, resocialisatie en nazorg

De tenuitvoerlegging is gericht op de re-integratie van de ingeslotene in de samenleving. Nazorg is systematisch geborgd.

Tijdelijke vrijheidsbeneming eindigt met terugkeer in de samenleving. De stap van 24-uurs-internering of behandeling naar buiten is heel groot. Een systeem van toenemende verantwoordelijkheid en vrijheden is daarom een vast onderdeel van vrijheidsbeneming. Dat wil zeggen dat iemand leert omgaan met verantwoordelijkheden, en dat hij de vrijheden krijgt die daarvoor nodig zijn, tenzij op enig moment blijkt dat hij daar nog niet mee om kan gaan. De overheid zorgt daarom voor een actief systeem van maatschappijgewenning, re-integratie en nazorg. Met deze activiteiten, die ook gericht zijn op het voorkomen van terugval in crimineel gedrag, wordt al tijdens de vrijheidsbeneming begonnen.

Vrijheidsbeneming snijdt maatschappelijke banden door. Voor zover dat 'criminele contacten' betreft, kan dat een gunstig effect worden genoemd. Maar relaties die in psychologisch en sociaal opzicht steun bieden, moeten niet worden belemmerd. De overheid behoort zich actief in te spannen om dergelijke 'schade' te voorkomen en te herstellen door het bewerkstelligen van maatschappelijke aansluiting, het helpen opbouwen van een netwerk.

Resocialiseren is echter meer dan het herstellen van detentieschade. Resocialisatie is gericht op persoonlijke ontwikkeling en het aanpakken van problematiek, in het bijzonder als deze in relatie staat tot het delict waarvoor iemand vastzit. De ingeslotene wordt gestimuleerd tot deelname aan programma's die recidive verminderen, maar maatschappelijke bijstand wordt ook geboden zonder dat specifieke oogmerk.

Ook bij langdurige vrijheidsbeneming mag resocialisatie nooit helemaal achter de horizon verdwijnen. (Levens)lange gevangenisstraf en het verblijf op een longstayafdeling (tbs) mogen iemand niet ieder perspectief op terugkeer ontnemen. In de longstay blijft het perspectief op terugkeer naar resocialiserende behandeling of plaatsing in de reguliere ggz bestaan. Waar dat niet haalbaar is, wordt steeds gezien in hoeverre begeleide maatschappelijke activiteiten mogelijk zijn.

Ingeslotenen moeten sociaal gedrag (opnieuw) kunnen aanleren, ook in hun eigen leefomgeving. Daarom wordt de re-integratie gesteund door verlop, tenzij dat aantoonbaar onverantwoord zou zijn. Het verlenen van verlop, zowel in het algemeen als in afzonderlijke gevallen, kan stuiten op maatschappelijk verzet en onbegrip. De inrichting houdt hier rekening mee door bedacht te zijn op de

veiligheid van slachtoffers en hierover met de ingeslotene te spreken/ afspraken te maken. Justitie in het algemeen communiceert open en helder over het fenomeen verlot en de risico's die daaraan zijn verbonden maar die ter wille van resocialisatie noodzakelijkerwijs aanvaard moeten worden.

Een voorbeeld van goed bejegenen met het oog op resocialisatie is een geïndividualiseerde uitvoering van het regionalisatiebeleid. Daarbij wordt iemand geplaatst in de regio waar hij zich na de detentie (weer) zal vestigen, tenzij het met het oog op zijn persoonlijke omstandigheden beter is om dat (nog) niet te doen. Bijvoorbeeld wanneer tijdelijk verblijft in een inrichting elders betere behandelmogelijkheden biedt. Een differentiatiebeleid dat ingeslotenen met bepaalde kenmerken (leeftijd, problematiek, gedrag, sekse) concentreert op slechts enkele plaatsen in het land maakt een dergelijke goede bejegening onmogelijk. Overigens wordt bij het kiezen van de regio van (her)vestiging ook gelet op de belangen van slachtoffers.

Perspectief, zingeving en geestelijke verzorging

Perspectief heeft de betekenis van toekomstverwachting, maar ook die van 'diepte' (bijvoorbeeld in de schilderkunst of fotografie). In deze betekenis heeft perspectief betrekking op verhoudingen, zaken 'in perspectief plaatsen', het toekennen van relatieve waarde. Vrijheidsbeneming kan het perspectief ten aanzien van essentiële belangen en levensvragen voor de ingeslotene volkomen veranderen. Wie of wat dichtbij was, komt veraf te staan en andersom. Bepaalde problemen raken buiten beeld, terwijl andere worden uitvergroot. Bij het omgaan met de verwarring die dit meebrengt en het zoeken naar een nieuw evenwicht kan *geestelijke verzorging* een belangrijke functie vervullen. In de 'vrijplaats' die de geestelijke verzorging biedt, waar niets moet of hoeft, kan iemand zich hervinden en verhoudingen los zien van het indringende 'hier en nu' van het inrichtingsleven. De ingeslotene kan, los van enig ander doel, zijn verhaal kwijt en op verhaal komen. Goed bejegenen is het erkennen van deze functies van geestelijke verzorging en daar ruimte voor bieden.

Good practices

- *Wegens hun kwetsbare positie als mens in ontwikkeling worden jongeren op een pedagogische manier benaderd, met als speciale aandachtspunten het ontwikkelen van eigen verantwoordelijkheid en perspectief op de toekomst. De pedagogische aanpak houdt in dat het belonen van goed gedrag voorgaat op het straffen van ongewenst gedrag. Om van fouten te kunnen leren, moet iemand fouten mogen maken.*
- *Seksuele ontwikkeling is een erg belangrijk aspect in het leven van jongeren. Tekortkomingen in de seksuele opvoeding kunnen de bron zijn voor (zeden) delicten. Het leren omgaan met seksuele gevoelens in de relatie met anderen is daarom een centraal thema in de bejegening van jongeren. De seksuele*

opvoeding wordt waar mogelijk ondersteund doordat activiteiten (niet alleen onderwijs maar ook andere onderdelen van het dagprogramma) worden aangeboden aan gemengde groepen.

- *De tbs-gestelde krijgt alle behandel mogelijkheden en –omstandigheden geboden die de duur van de insluiting kunnen bekorten. Het sociotherapeutisch milieu stimuleert de patiënt om aan de behandeling deel te nemen.*
- *De inrichting gebruikt vrijheden niet als verkapt dwangmiddel. Dat is het geval als de patiënt alleen voor het verkrijgen van vrijheden meewerkt aan aspecten van de behandeling, waar hij overigens niet achter staat. Daartoe kent de kliniek in het bijzonder gewicht toe aan het advies van de reclassering of andere deskundigen die buiten de directe behandeling staan.*

Het beginsel van legitieme of wettelijke tenuitvoerlegging

Een adequate wettelijke regeling vormt de grondslag voor het inrichten en tenuitvoerleggen van sancties.

Dit beginsel garandeert dat er algemene regelgeving is en er niet alleen incidentele beslissingen worden genomen, het zet aan tot gemotiveerde en weldoordachte regelgeving en beleidsvorming volgens democratische procedures.

Algemene bepalingen voor *het hele stelsel* liggen vast bij wet in formele zin (met name de beginselenwetten). Uitwerking daarvan vindt plaats op het niveau van algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.

De wettelijke regelingen voldoen uiteraard aan kwaliteitseisen. Eén van de belangrijkste is dat met name ingrijpende beperkingen op de rechten van ingeslotenen worden gelegitimeerd door een bijzondere en concrete regeling van de betreffende beperking en dat niet met (te) algemene beperkingsgronden wordt volstaan.

Legitieme tenuitvoerlegging sluit aan bij de doelstelling van de sanctie, maar blijft ook binnen de grenzen daarvan. Hierbij is bijvoorbeeld het verschil tussen straf en maatregel belangrijk. Zo heeft een maatregel als isd, tbs of pij (naast beveiliging van de maatschappij) een behandel doelstelling die de vrijheidsstraf mist. De maatregel wordt niet behoorlijk tenuitvoergelegd, als er geen of onvoldoende behandeling wordt aangeboden.

Wettelijke waarborgen mogen niet omzeild worden door formeel naar de letter van de wet te handelen, maar materieel in strijd met de bedoeling van de wet.

Het beginsel van legitimiteit vereist dat de ingeslotene zowel weet hoe de regels in de inrichting *luiden*, als waarom deze (in zijn situatie) op een bepaalde manier worden *toegepast*.

Bij het opleggen van disciplinaire straffen en andere beperkingen worden proportionaliteit en subsidiariteit in acht genomen en wordt willekeur vermeden.

Voor het geheel van de bejegening is de centrale overheid verantwoordelijk, voor het creëren van een positief bejegening- of behandelklimaat in de inrichting en voor beslissingen ten aanzien van de individuele ingeslotene de directeur van de inrichting. Een aspect van wettelijke tenuitvoerlegging is dat beslissers verantwoording afleggen, zowel tegenover degene die het betreft (bijvoorbeeld in beklagprocedures) als tegenover toezichthouders.

Good practices

- *Plaatsing in een isoleercel gebeurt nooit als (verkapte) straf en wordt ook als maatregel waar mogelijk vermeden of in duur beperkt.*
- *Dwangbehandeling, medische behandeling tegen de wil van de betrokkene is in beginsel uitgesloten. Dit geldt ook voor therapieën die deel uitmaken van een met de patiënt overeengekomen behandelingsplan.*
- *Voor de toepassing van handelingen door een arts of verpleegkundige die de ingeslotene in bepaalde gevallen moet gedogen, zoals visitatie, bestaan procedurele waarborgen.*
- *Bij toepassing van 'te gedogen' handelingen neemt de inrichting aantoonbaar de minst ingrijpende maatregel. De ingeslotene wordt waar mogelijk vooraf maar in ieder geval achteraf toegelicht waarom de maatregel onvermijdelijk was en welke alternatieven zijn overwogen en afgevalen.*

Het beginsel van een zinvol programma

In de tenuitvoerlegging is er voldoende ruimte voor activiteiten die zin en betekenis hebben voor

- *structuur van het leven in de inrichting*
- *afwisseling in dagritme*
- *maatschappelijke re-integratie;*
- *ontwikkeling en ontplooiing van de ingeslotene.*

Het dagprogramma geeft structuur aan het leven in de inrichting en zorgt voor afwisseling in het dagritme. Een zinvol geheel aan activiteiten bevordert een geslaagde terugkeer in de samenleving en werkt daarmee door na het einde van de sanctie.

Het programma omvat activiteiten die zin en betekenis hebben: arbeid, onderwijs, samenzijn met anderen, sport, ontspanning en geestelijke verzorging en het voor zichzelf kunnen onderhouden van contacten met de buitenwereld. Speciale betekenis heeft het doel van zelfredzaamheid: het leren om tijdens en na de vrijheidsbeneming voor zichzelf kunnen zorgen en opkomen.

Een zinvol activiteitenprogramma biedt ruimte tot ontwikkeling. Medewerkers stimuleren de individuele ingeslotene tot deelname aan specifieke activiteiten die aansluiten op zijn behoeften.

Wat is zinvol?

Zin en betekenis van activiteiten staan in relatie tot de aard van de sanctie en van de inrichtingsbevolking. Veel ingeslotenen vinden vooral de hier-en-nu-activiteiten als sport, luchten, bibliotheek en arbeid zinvol. Hun motivatie hiervoor is 'iets te doen te hebben', buiten de cel te zijn, contact met andere ingeslotenen, dagritme. Deze activiteiten zijn misschien niet speciaal gericht op re-integratie maar ze dragen wel bij aan een menswaardig verblijf. Voor preventief gedetineerden en kortgestraften zijn dit vaak de enige activiteiten waaraan ze deelnemen of die hen worden geboden. Vooral bij langer gestraften, jeugdigen isd-ers en tbs-ers komt ook de zin van resocialisatieactiviteiten naar voren. Bij langer verblijf ontstaat ruimte voor leren, ontwikkeling en oefenen met vaardigheden en nieuw gedrag. Deelname aan deze activiteiten hoort daarom te worden opgenomen in het detentie- of verblijfsplan dat de inrichting met deze ingeslotenen opstelt.

Continuïteit is van bijzonder belang in het onderwijs voor jongeren: als een jongere niet het onderwijs krijgt dat aansluit op wat hij eerder volgde dan kan zijn scholing zodanig worden onderbroken dat dit niet meer is in te lopen.

Good practices

- *Inrichtingen voor langer verblijf beschikken over arbeidsbedrijven (hout, metaal, beton) en huishoudelijke diensten (wasserij, boerderij, kwekerij, keuken, bakkerij) waar ingeslotenen bijdragen aan het functioneren van de inrichting en een vak leren.*
- *De inrichting wacht niet af of de ingeslotene verantwoordelijkheid toont maar maakt hem waar mogelijk verantwoordelijk.*
- *In een therapeutische setting vormen activiteiten een samenhangend geheel, gericht op het doel van behandeling. Gedane arbeid kan het gevoel van eigenwaarde versterken en daardoor behandeling steunen. Tegelijk kan de ingeslotene zich tijdens de arbeid even 'vrij' voelen van therapie en daardoor ander gedrag laten zien.*
- *De leefomgeving van jongeren is de groep, die de gelegenheid biedt tot het leren van sociaal gedrag. De jongere wordt daar alleen uit gehaald, of mag zich daaraan onttrekken, als en zo lang dat voor zijn eigen belang of dat van anderen echt niet anders kan.*
- *De jongere volgt onderwijs op zijn eigen niveau. De jeugdsanctie wordt gebruikt om na te gaan hoe de jongere er qua (genoten) onderwijs voor staat en wat hij aan onderwijs/scholing/beroepsvorming nodig heeft om een betere plaats in de samenleving te krijgen.*
- *Aan gedetineerden die een cel delen biedt de inrichting zo mogelijk een wisselrooster⁴ aan (Brief svJ aan de Tweede Kamer d.d. 4 juli 2008; ISt, Toetsingskader penitentiaire inrichtingen, 2009).*

⁴ D.w.z. dat de gedetineerden bij toerbeurt op cel zijn of naar een activiteit gaan.

Het beginsel van veiligheid

De vrijheidsbenemende overheid garandeert de fysieke en mentale veiligheid van de ingeslotene.

Het is aan de overheid om de fysieke en mentale veiligheid van de ingeslotene te waarborgen.

Het bij elkaar brengen van delinquenten levert het risico op van agressie en geweld. Een mede-ingeslotene kan de veiligheid in gevaar brengen. Het risico daarop moet de inrichting zien te vermijden. Doet zich toch een incident voor, dan zal de overheid moeten aantonen dat zij er alles aan heeft gedaan om de veiligheid van ingeslotenen te beschermen.

Dit beginsel houdt extra zorg in voor ingeslotenen van wie de fysieke of mentale veiligheid kwetsbaar is. In het bijzonder is aandacht nodig voor zedendelinquenten, die vaak te maken krijgen met agressie van mede-ingeslotenen.

De belangrijkste voorwaarde voor veiligheid is dat iedereen, dus zowel ingeslotenen als medewerkers, hier steeds oog voor heeft.

Good practices

Een veilig leefklimaat en geweldloze bejegening worden bevorderd met

- *heldere gedragsregels, zowel voor de medewerkers als voor de ingeslotenen onderling;*
- *psychologische beveiliging: een actieve, preventieve houding van medewerkers, gebaseerd op een positieve relatie met de ingeslotenen;*
- *effectieve anti-drugsmaatregelen;*
- *beschikbaar- en bereikbaarheid van een vertrouwenspersoon en van psychologische hulp.*

Omdat jongeren erg kwetsbaar zijn, moet met extra garanties worden voorkomen dat zij zichzelf, andere jongeren, medewerkers en de verdere samenleving geweld of schade aandoen. Hierbij wordt gezorgd voor

- *effectieve maatregelen tegen pesten;*
- *een beveiligde leefomgeving voor hen die gevaar of bedreiging van andere jongeren hebben te vrezen;*
- *speciale zorg voor slachtoffers van seksueel misbruik of andere vormen van geweld.*

Het beginsel van individualisering

De overheid houdt rekening met de belangen, noden en omstandigheden van elke afzonderlijke ingeslotene.

Goede bejegening vereist maatwerk.

Dat betekent dat er ruimte moet zijn om de dagelijkse bejegening (zowel de kwaliteit daarvan in het algemeen als de invulling in concreto) op de situatie van de individuele ingeslotene af te stemmen.

Goede bejegening houdt een redelijke afweging van belangen in, die is toegesneden op de individuele situatie van de ingeslotene. Dit beginsel stelt eisen aan de tenuitvoerlegging als geheel maar vraagt vooral ook flexibiliteit bij het toepassen daarvan in de dagelijkse praktijk. Bijzondere situaties vragen om afzonderlijke behandeling. Waar nodig wordt een uitzondering op de regel gemaakt. De leiding steunt de medewerker die hieraan inhoud geeft.

Individualisering en flexibiliteit kunnen leiden tot ongelijkheid, maar ongelijke behandeling die valt uit te leggen, staat niet gelijk aan onrechtvaardigheid, discriminatie of willekeur. Er wordt een uitzondering gemaakt op de algemene regel die *onder de gegeven omstandigheden* voor iedere andere ingeslotene zou worden gemaakt.

In de strafrechtstoepassing, vooral bij het handhaven van orde en veiligheid, het toepassen van disciplinaire regels daarbinnen, geldt bij uitstek het motto van 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Echter: monniken zijn als monnik wel gelijk, maar als mens niet eender. Bij het toepassen van sancties wordt niet alleen gelet op de overtreding, maar ook op de persoon en de achtergronden van zijn gedrag.

Voor groepen ingeslotenen die daar behoefte aan hebben, wordt een adequaat bijzonder regime of programma ingericht. Hierbij is vooral te denken aan specifieke aandacht en zorg voor personen met een psychische stoornis en voor jeugdigen. In de forensische zorg behoort, naast beveiliging, *behandeling* uitdrukkelijk uitgangspunt van denken te zijn. Van de vrijheidsbeneming en -beperking van jeugdigen, die zich in een ontwikkelingsfase bevinden, vormt *opvoeding* een centraal aspect.

Individualisering in de praktijk houdt in dat wordt herkend dat iemand specifieke behoeften heeft en dus niet blijvend een (groeps)stempel krijgt opgedrukt. De individuele ontwikkeling wordt in de gaten gehouden. Plaatsing in een bijzonder regime of programma gebeurt als dat nodig is maar wordt ook weer beëindigd als dat mogelijk en verantwoord is.

Good practices

- *Voorzie waar mogelijk, ten behoeve van een gedifferentieerd aanbod, in afzondercellen op de leefafdelingen die aan de individuele situatie van de ingeslotene aangepast kunnen worden (ISt, aanbeveling in rapport Plaatsing in isolatie, mei 2012).*
- *Aangezien de arbeidsmedewerkers rekening houden met de mogelijkheden van individuele gedetineerden gaan gedetineerden van een bepaalde afdeling naar verschillende werkzalen om werk te verrichten dat zo goed mogelijk aansluit bij hun individuele capaciteiten en interesses (ISt, inspectierapport doorlichting p.i. Vught, mei 2011).*
- *Langgestraften en longstaypatiënten wordt een leefomgeving geboden met een op het individu toegesneden combinatie van vrijheid en stimulans.*

Het beginsel van minimale beperkingen

De ingeslotene wordt alleen onderworpen aan beperkingen die noodzakelijkerwijs inherent zijn aan de vrijheidsbeneming.

Dit beginsel staat met zoveel woorden in elk van de beginselenwetten. Goede bejegening vergt dat men zich in beleid en uitvoering er steeds van vergewist dat verbodsbepalingen werkelijk onvermijdelijk zijn. Alleen die beperkingen zijn toegestaan die nodig zijn voor het doel van de vrijheidsbeneming of voor die vrijheidsbeneming zelf, inclusief het bewaren of herstellen van de orde en veiligheid in de inrichting.

Met name *ingrijpende beperkingen* waaraan ingeslotenen kunnen worden onderworpen, behoeven een afzonderlijke wettelijke regeling. Het beperken van rechten van ingeslotenen in de praktijk is uitdrukkelijk niet gebaseerd op een (algemene) beperkingsgrond.

De gedachte achter dit beginsel is, dat de straf op zichzelf een vrijheidsbeneming of -beperking inhoudt, maar dat de tenuitvoerlegging van die straf iemand niet verder in zijn doen en laten beperkt dan noodzakelijkerwijs aan die vrijheidsbeneming of -beperking inherent is. De zwaarte van straf wordt uitgedrukt in de *duur* van de vrijheidsbeneming of -beperking en niet in de *zwaarte* van het 'regime'. Men zit gevangen *als* straf en niet *om te worden gestraft*. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is het equivalentie- of normalisatiebeginsel: 'zo buiten, zo binnen'. Hoewel het leven in een strafinrichting nooit 'normaal' kan zijn, zouden detentieomstandigheden afgezien van het aspect van vrijheidsbeneming zoveel mogelijk gelijk moeten zijn aan het leven in de vrije maatschappij. Voor alles wat de ingeslotene anders dan een vrije burger niet kan of mag, moet een reden zijn, die direct voortvloeit uit de vrijheidsbeneming zelf. Een belangrijk voorbeeld is dat iemand niet wordt beperkt in de manier waarop hij zijn godsdienst of levensovertuiging beleeft. Het principe geldt echter voor alle onderdelen van de detentie: contacten, zorg en activiteiten.

'Minimaal beperken' wil ook zeggen: erkennen dat iemand

- a. buiten de sanctie ook een persoonlijk leven heeft: familie- en maatschappelijke relaties blijven in stand, of moeten in stand kunnen blijven. De ingeslotene blijft evengoed echtgenoot, vader of moeder, lid van maatschappelijke verbanden, inwoner van ons land. Ook beroepsmatige en andere zakelijke banden gaan niet per definitie verloren. De vrijheidsbeneming maakt het lastiger om deze relaties te onderhouden en de erbij horende verplichtingen na te komen. Waar nodig moet de inrichting zich hier extra voor inspannen;

- b. er met de vrijheidsbeneming een extra positie bij krijgt: die van 'bewoner' van een instituut⁵. Een instituutbewoner heeft als zodanig verantwoordelijkheden die vergelijkbaar zijn met die van een vrije burger in zijn sociale omgeving. Een ingeslotene is niet louter iemand die de regels naleeft en opdrachten van de medewerkers uitvoert. Voorzover hij zich actief inzet voor de kwaliteit van leven in de inrichting, moet hij daar medewerking en mogelijkheden voor krijgen. Ook dat is het toepassen van 'minimale beperkingen'.

De leefwereld van jongeren ontwikkelt zich snel. Zowel in verhouding tot de volwassenenwereld als wat betreft omgang en gedrag van jongeren onderling. Voor de ontwikkeling van de jongere is het belangrijk dat hij daar aansluiting bij houdt. In het bijzonder jeugdinstellingen moeten er daarom voor zorgen dat de afstand tot de samenleving niet te groot wordt. Het compenseren van de beperkingen die vrijheidsbeneming noodzakelijkerwijs meebrengt is een belangrijk streven. Tegelijk moeten, vooral uit het oogpunt van bescherming, ongewenste contacten juist worden tegengegaan. Wat de inrichting kan doen, is jongeren gelegenheid bieden voor intensief contact met ouders/verzorgers, broers en zussen, vriend of vriendin, tenzij dat ingaat tegen het doel van de detentie. Dat geldt zowel voor persoonlijk als voor telefonisch contact; actief beleid maken ten aanzien van het dilemma normalisatie versus (maatschappij)beveiliging. Speciale aandacht voor het gebruik van sociale media en internet in het algemeen, contacten tussen jongens en meisjes (waar dat al mogelijk is), positieve en negatieve kanten van de jeugdcultuur.

Good practices

- *Bij toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen neemt de inrichting aantoonbaar de minst ingrijpende.*
- *De toegang tot de aan de inrichting verbonden huisarts/tandarts is onbelemmerd.*
- *Verlof stelt ingeslotenen in staat om voor het ontslag noodzakelijke voorzieningen te treffen, zoals de inschrijving bij een woningbouwvereniging of het CWI.*
- *De ISt is uitgesproken positief over de ... omslag ... in de omgang met vreemdelingen; van 'nee-tenzij' naar 'ja-tenzij' (ISt, inspectierapport doorlichting Detentiecentrum Rotterdam, januari 2012).*

5 Zie ook bij het beginsel van fatsoenlijke omgang.

Het beginsel van rechtsburgerschap

De ingeslotene blijft als burger deel uitmaken van de Nederlandse samenleving.

De Grondwet biedt in artikel 15 lid 4 de basis voor dit beginsel: hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van zijn grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.

Van goede bejegening is sprake als de ingeslotene ook als *rechtsburger* in zijn waarde wordt gelaten en respectvol wordt behandeld. Ook waar het uitoefenen van een grondrecht een inspanning van de inrichting vergt, zoals het mogelijk maken van de uitoefening van het kiesrecht. Ook buitenlandse gedetineerden moet het mogelijk worden gemaakt aan verkiezingen in hun land en aan Europese verkiezingen deel te nemen.

Andere grondrechten zijn die van⁶

- *vereniging en vergadering* (bijvoorbeeld van ingesloten onderling);
- *petitie*, juist voor een aan de overheid overgeleverde persoon een goede mogelijkheid om hem rakende zaken vertrouwelijk aan de orde te stellen; overigens is dit recht gewaarborgd in de erkenning van bepaalde vormen van communicatie met de overheid als geprivilegieerde post, die de inrichting niet mag openmaken of controleren;
- *lichamelijke en geestelijke integriteit* (o.a. geen dwangbehandeling);
- *vrijheid van godsdienst* (aanspraak op geestelijke verzorging; voedingsvoorschriften);
- *contact met de buitenwereld* (uit te werken in regels over bezoek, telefoneren, correspondentie en van toenemend belang maar in justitiële inrichting een gevoelig onderwerp, toegang tot internet),
- *huisrecht* (de verblijfsruimte in een justitiële inrichting kan begrijpelijkerwijs niet gelden als woning jegens de penitentiaire overheid, maar wel tegenover andere ingesloten; dit vraagt om erkenning dat de mens een fundamentele behoefte kan hebben aan afzondering tegenover het voortdurend leven in gemeenschap);
- *gelijke behandeling* (wat leidt tot de verplichting voor de overheid om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan verscheidenheid onder ingesloten).

Het beginsel van rechtsburgerschap brengt mee dat de ingeslotene gelegenheid heeft om rechtens op te komen tegen hem betreffende beslissingen. Zowel in als buiten detentie, dus ook in zaken en procedures die niet met de detentie te maken hebben. De inrichting informeert ingesloten hierover in algemene zin en biedt hen (binnen de kaders van het vrijhedenbeleid) gelegenheid om van de betreffende rechtsgangen gebruik te maken.

6 Tekst ontleend aan: E.R. Muller en P.C. Vegter (red), *Detentie, gevangen in Nederland, 2009*.

Ook kan een ingeslotene zich beroepen op het recht van vrije meningsuiting. In het algemeen is deze vrijheid in een justitiële inrichting beperkt, maar ook hier moet op de individuele omstandigheden worden gelet. Zoals in beroepszaak 04/2943/GA:

Voorts moet in aanmerking worden genomen dat de oplegging van een straf en een maatregel wegens het voorhanden hebben van een tekening die uitspraken bevat over de toestand van de detentie en gedragingen van gevangenispersoneel, gezien de kwetsbaarheid van de gedetineerde, in het bijzonder een degelijke rechtvaardiging behoeft. Die degelijke basis is vereist om straf en maatregel te kunnen beschouwen als noodzakelijk in een democratische samenleving, zoals is vereist voor een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden. In dit kader heeft het Europees hof in de zaak Yankov tegen Bulgarije (EHRM 11 december 2003, NJ 2005, 11) onder meer overwogen dat gevangenispersoneel uit hoofde van de functie meer kritiek moet kunnen verdragen dan privépersonen.

Artikel 15 lid 4 van de Grondwet vormt tevens de grondwettelijke erkenning van het eerder beschreven *beginsel van minimale beperkingen*.