

Samenvatting

Achtergrond en doelstelling

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw wordt besloten om vluchtgevaarlijke gedetineerden te huisvesten in Extra Beveiligde Afdelingen (zogenaamde EBA's) van vier verschillende gevangenissen om het aantal ontvluchtingen te verminderen. Deze opzet blijkt echter geen adequate oplossing te bieden. Vanwege enkele zeer gewelddadige ontvluchtingen begin jaren negentig wordt de opvang van vlucht- en/of maatschappijgevaarlijke gedetineerden geconcentreerd in een speciale gevangenisinrichting binnen een bestaande penitentiaire inrichting. Deze gevangenis, de Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting (TEBI), wordt in 1993 opgericht en maakt deel uit van de Penitentiaire Inrichtingen Vught (PI Vught). De TEBI verhuist in 1997 naar een nieuw gebouw, waarmee de Extra Beveiligde Inrichting (EBI), unit 5¹, een feit wordt. De EBI is bestemd voor zowel voorlopig gehechten als veroordeelde gedetineerden², die (1) een extreem vluchtrisico vormen en een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen vanwege recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten, of (2) bij ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen, waarbij het vluchtrisico als zodanig hieraan ondergeschikt is. Hieronder worden situaties verstaan waarin de ontvluchting van een gedetineerde tot grote maatschappelijke onrust zou leiden.

Sinds het ontstaan van de TEBI in 1993, heeft deze inrichting de beveiliging van de specifieke doelgroep die haar werd toevertrouwd, weten te waarborgen. Geen enkele gedetineerde is sinds 1993 uit de (T)EBI ontvlucht. De belangrijkste doelstelling van de EBI is dus bereikt. Evenmin hebben zich in de EBI gijzelingen voorgedaan of pogingen tot ontvluchtingen. Er zijn relatief weinig geweldsincidenten, waarbij het personeel betrokken is. De vraag naar de effectiviteit van de EBI is daarmee gemakkelijk te beantwoorden. Daarvoor hoeft geen diepgravend onderzoek te worden verricht. Wie ooit in de EBI is geweest weet dat ontvluchtingen ook in de toekomst niet waarschijnlijk zijn, althans als het huidige gebouw en het strenge regime ongewijzigd blijven.

In dit onderzoek staat de vraag centraal tegen welke prijs deze effectiviteit wordt bereikt. Er is reden genoeg om deze vraag op te werpen, omdat de strenge veiligheidsmaatregelen van meet af aan hebben geleid tot controverses en kritiek. Tegen deze achtergrond heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (MvV&J) opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de EBI, meer specifiek naar de verschillende 'kosten' van het regime van deze inrichting. In dit onderzoek zullen verschillende kosten worden besproken: de financiële kosten voor de belastingbetaler (hoeveel kost de EBI?), de immateriële kosten voor personeel (o.a. werkbelasting) en gedetineerden, en ten slotte de juridische kosten.

De onderzoeksvragen

De centrale hoofdvraag in dit onderzoek is:

Welke prijs wordt betaald voor het bereiken van de doelstelling van de EBI (geen gijzelingen; geen ontvluchtingen)?

Om de centrale hoofdvraag te beantwoorden, hebben wij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de ontstaansgeschiedenis van de EBI, wat zijn de specifieke kenmerken van het EBI-regime en wat zijn de financiële kosten van de EBI?

¹ Unit 5 is de officiële aanduiding van de EBI binnen de Penitentiaire Inrichtingen Vught (PI Vught).

² De EBI heeft een bestemming voor zowel volwassen mannelijke als vrouwelijke gedetineerden.

2. Wat is de rechtspositie van de EBI-gedetineerden en wat zijn de juridische ‘kosten’ van het regime?
3. Hoe voeren penitentiaire inrichtingswerkers (piw’ers) het regime in de praktijk uit en welke ‘kosten’ brengt dit mee?
4. Hoe ervaren gedetineerden hun verblijf in de EBI, en welke ‘kosten’ ondervinden zij?

Aanpak en methoden van onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij verschillende methoden van onderzoek gebruikt en diverse bronnen bestudeerd.

We hebben 40 personen geïnterviewd in 35 interviews: beleidsbepalende personen die aan de wieg stonden van de (T)EBI, personen die momenteel werkzaam zijn en/of waren in de EBI, en EBI-gedetineerden en ex-gedetineerden. Er is gebruik gemaakt van dag- en maandrapportages van (ex-) EBI-gedetineerden. Daarnaast zijn enkele kerncijfers verkregen over onder meer de personeelsformatie, de kosten van EBI-cellen, aantallen gedetineerden en hun verblijfsduur, aantallen opgelegde interne sancties en maatregelen, en aantallen beklagzaken. Hiervoor hebben wij gebruik gemaakt van de gegevensbronnen die in de EBI en in de PI Vught aanwezig zijn. Voor het onderzoek naar de rechtspositie van EBI-gedetineerden hebben wij gebruik gemaakt van de gebruikelijke juridische methoden en bronnen, zoals regelgeving en jurisprudentie. Naast de nationale wetgeving en jurisprudentie is ook gebruik gemaakt van de internationale normering betreffende de positie van gedetineerden (in het bijzonder artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), alsmede de werkzaamheden van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT).

Om te zien hoe vaak gedetineerden uit gesloten inrichtingen ontvluchten en op welke wijze zij dit doen, is een analyse uitgevoerd naar de ontvluchtingen die in de periode 2006 tot en met 2011 uit gesloten inrichtingen hebben plaatsgevonden. Aan de hand van deze analyse hebben wij beoordeeld of het plausibel is dat de gepleegde ontvluchtingen kunnen worden toegeschreven aan het ontbreken van één of meer veiligheidsmaatregelen, die in de betrokken inrichting niet, maar in de EBI wel aanwezig zijn. Ten slotte zijn nog enkele overige onderzoeksmethoden / -bronnen gehanteerd, als het bijwonen van vergaderingen (van een afdelingsteam, de Selectie Adviescommissie EBI (SAC-EBI), en het Multi Disciplinair Overleg (MDO)), het voeren van informele gesprekken met piw’ers en gedetineerden, observatie van de werkzaamheden en van de interacties tussen piw’ers en gedetineerden, en de bestudering van onderzoeksliteratuur, beleidsdocumenten en parlementaire stukken.

Een beperking van het onderzoek is dat geen vergelijkende empirische studie is gedaan naar de kosten van de detentie in andere gevangenissen. Wij hebben op grond van bovenstaande methoden (met name interviews en dag- en maandrapportages) vooral de oordelen en percepties van de betrokkenen, personeel en gedetineerden in kaart gebracht.

De EBI in Vught

Aan de oprichting van de EBI in 1993 ging een periode vooraf die gekenmerkt werd door een samenloop van verscheidene crisissituaties met enkele spectaculaire ontvluchtingen van gedetineerden uit Extra Beveiligde Afdelingen. In het begin van de jaren negentig worden de plannen ontwikkeld voor het creëren van een aparte voorziening voor vluchtgevaarlijke gedetineerden. De vluchtgevaarlijke gedetineerden worden in 1993 geconcentreerd in een extra beveiligde gevangenis met strenge huisregels en veiligheidsvoorzieningen. In de daaropvolgende jaren wordt een nieuwe inrichting, de EBI, gebouwd op het terrein van de PI Vught. Deze wordt in 1997 in gebruik genomen. De oprichting van de EBI, waarin de hoogste mate van beveiliging werd verwezenlijkt, stond haaks op de door Franke beschreven trend in de moderne penitentiaire geschiedenis van het stimuleren van zelfdwang en eigen verantwoordelijkheid onder gedetineerden, zoals bij ‘half-open gevangenissen’ het geval is. Het primaire doel van de EBI is om ontvluchtingen van extreem vluchtgevaarlijke gedetineerden en gedetineerden die bij ontvluchting voor onaanvaardbare maatschappelijke onrust zorgen, te voorkomen. Niet door zelfdwang maar door extreme externe controle wordt de gedetineerde in het gareel gehouden. Hem wordt elke illusie op de mogelijkheid te ontvluchten ontnomen. Hoewel

er een verschuiving is waar te nemen in het hanteren van het strenge en beperkte EBI-regime, blijft het regime van de EBI uniek in Nederland.

De EBI heeft zijn doelstellingen tot dusverre bereikt. Er zijn geen gijzelingen geweest en evenmin zijn gedetineerden ontvlucht, ondanks het feit dat in de EBI zeer vluchtgevaarlijke gedetineerden zitten. Uit de vergelijking met ontvluchtelingen uit andere gesloten gevangenissen blijkt dat de modus operandi van deze ontvluchtelingen in de EBI niet uitgevoerd had kunnen worden. De vraag is echter tegen welke prijs dit plaatsvindt. Het zal duidelijk zijn dat aan het verblijf in de EBI en de uitvoering van het regime in de praktijk een hoger prijskaartje hangt dan aan het verblijf en uitvoering van het regime in een andere (gesloten) penitentiaire inrichting. Zo ligt de normprijs van een EBI-cel hoger dan die van andere inrichtingen, mede wegens het feit dat de verhouding piw'er – gedetineerde minimaal 2:1 is. Daarnaast zijn er verschillende extra kosten (als ziekenhuisvervoer of vervoer naar de rechtbank) die buiten de normprijs om in de totale kosten van de PI Vught worden doorberekend, heeft de EBI-gedetineerde recht op een arbeidsvergoeding (dit ondanks het feit dat er geen arbeid wordt aangeboden), en wordt aan werkers in de EBI een speciale EBI-toelage toegekend. Illustratief voor de in geld uit te drukken kosten waarin de EBI als bijzonder wordt gezien, zijn de door de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) vastgestelde standaardbedragen ten aanzien van de compensatie. Een onterechte plaatsing in de EBI wordt in vergelijking met onterechte plaatsingen in andere inrichtingen, met een hoger bedrag gecompenseerd.

De rechtspositie van EBI-gedetineerden

Het verblijf in de EBI wordt beheerst door een groot aantal normen, welke deels algemeen voor penitentiaire inrichtingen gelden en die deels specifiek betrekking hebben op de EBI. De wet- en regelgeving voorzien in ingrijpende bevoegdheden van de directeur en in beperkingen van de rechten en vrijheden van de gedetineerden. Het regime wordt verder ingekleurd door de wijze waarop van de bevoegdheden gebruik wordt gemaakt.

Het EBI-regime als zodanig kan niet als onrechtmatig worden aangemerkt, zoals volgt uit de jurisprudentie die in hoofdstuk 3 wordt beschreven. Onderdelen daarvan die dat wel waren, zoals de stelselmatige visitaties en het ontbreken van elke mogelijkheid van bezoek zonder glas met levenspartners en eerstegraads familieleden, zijn intussen aangepast. Dat geldt ook voor onderdelen die als zodanig niet onrechtmatig waren, maar waarvoor wel een voorziening kon worden getroffen die aan de bezwaren van de gedetineerde tegemoet kwam, zoals de mogelijkheid van bestudering van processtukken op cel. Dat neemt niet weg dat knelpunten resteren en dat het regime restrictief is en een ingrijpende beperking behelst van diverse grondrechten, zoals het recht op privacy, 'family life' en lichamelijke integriteit. Ook wordt - in verband met beveiligingsaspecten - aan het recht op arbeid geen invulling gegeven (ISt, 2011: 99). Het blijft geboden te zoeken naar manieren om aan dit recht invulling te geven op een wijze die niet afdoet aan het beveiligingsniveau. Hetzelfde geldt voor beperkte uitbreidingen van de mogelijkheid van bezoek van de vaste levenspartner en eerstegraads bloedverwanten zonder glaswand. De beperkingen in de contacten met de buitenwereld zijn de meest vergaande offers die van de gedetineerden in de EBI worden verlangd. Uit een oogpunt van subsidiariteit zou moeten worden bezien in welke opzichten verlichting kan worden geboden zonder afbreuk te doen aan veiligheid. Aan het resocialisatiebeginsel wordt in de EBI weinig invulling gegeven. Het strikte beveiligingsniveau stelt daaraan ook grenzen.

Het aantal gedetineerden in de EBI is relatief laag. De selectieprocedure is met waarborgen omgeven en heeft er – mede door de toetsing door de RSJ – toe geleid dat de EBI niet vol zit, ook niet toen het gevangeniswezen in Nederland gebukt ging onder capaciteitsnood. Niettemin zijn in het kader van de selectieprocedure twee knelpunten te onderkennen. In de eerste plaats komt plaatsing in de EBI niet zelden voort uit informatie van het meldpunt GRIP, die voor de gedetineerde en zijn advocaat alsook voor de RSJ niet controleerbaar is. In de tweede plaats is voor gedetineerden onbevredigend dat zij door zich goed te gedragen geen invloed kunnen uitoefenen op de verlengingsbeslissing. Die beide aspecten maken de verlengingsprocedure volgens verschillende gedetineerden zelfs tot een wassen neus. Recente rechtspraak van de RSJ laat zien dat verlengingsbeslissingen wel degelijk worden onderworpen aan een kritische toetsing.

Werken in de EBI

Wegens de gewelddadige ontvluchtelingen in de jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw, was het niet gemakkelijk om personeel te werven dat bereid was om met de specifieke doelgroep van de (T)EBI – vluchtgevaarlijke gedetineerden die geweld of gijzeling niet zouden schuwen – te gaan werken. Na verloop van tijd lijkt het merendeel van het personeel uiteindelijk met tevredenheid in de EBI werkzaam te zijn. Er zijn zelfs enkele piw'ers die de (T)EBI sinds haar ontstaan niet meer hebben verlaten.

Karakteristiek aan het werken in de EBI is de specifieke aard van de doelgroep en het afwijkende regime ten opzichte van andere inrichtingen binnen het gevangeniswezen. Veiligheid en controle zijn de sleutelwoorden van het regime en de werkzaamheden kennen dan ook een sterk routinematig en regelgebonden karakter. Niet alleen het leven van de gedetineerden, maar ook het werk van de piw'er in de EBI verloopt volgens vaste patronen. De hele dag door zijn er allerlei controle- en toezichtsactiviteiten, waarbij allerhande uitdagingen zich voordoen als het behouden van penitentiaire scherpste en de omgang met gedetineerden. Wanneer de dagelijkse routine wordt verstoord door weerspanning gedrag van gedetineerden, is het een grote uitdaging voor de piw'er hier adequaat op te reageren.

Waar veiligheid en controle in het regime centraal staan, heeft de ontwikkeling van humanisering zich steeds sterker in de EBI doen gelden. Niet alleen in de omgeving van gedetineerden – de bouwtechnische mogelijkheden, de aankleding en stoffering –, maar ook in de bejegening van het personeel ten aanzien van gedetineerden is deze ontwikkeling doorgedrongen. Humanisering wordt daarbij veelal ingezet om meer veiligheid te brengen; het zogenaamde concept van dynamisch beveiligen. Piw'ers moeten in hun bejegening humaan zijn, dat wil zeggen oog hebben voor de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde, maar tegelijkertijd is er over en weer argwaan en zelfs wantrouwen. Op diverse manieren geven de piw'ers er blijk van dat zij argwaan koesteren en wantrouwen hebben jegens de gedetineerden. Omgekeerd worden de piw'ers ook geconfronteerd met wantrouwen of achterdocht van gedetineerden jegens hen. Dit alles leidt tot een vicieuze cirkel in de communicatie tussen bewaarders en gedetineerden: er is geen contact omdat er wantrouwen is, en omdat er geen contact is, is er wantrouwen. Alle goede bedoelingen van dynamisch beveiligen of humanisering ten spijt.

Wat de immateriële personele kosten – niet direct op geld waardeerbare kosten – betreft, kan afgevraagd worden of de werkers in de EBI vaker geconfronteerd worden met geweld of ander ongewenst gedrag, waarvan zij – vroeg of laat – de psychische of lichamelijke gevolgen ondervinden. Verschillende gegevens wijzen in negatieve richting: het werken in de EBI wordt niet zwaarder of meer belastend ervaren dan het werk in andere gevangenisregimes. Ook blijkt uit verschillende gegevens zoals de lange dienstverbanden, het lage ziekteverzuim, de geuite tevredenheid over het werk en de betrekkelijke veiligheid op de werkplek dat er geen specifieke kosten aan het werken in de EBI zijn verbonden. Echter, de bedrijfsmatige kosten van de EBI blijken aanzienlijk hoger uit te vallen dan in andere inrichtingen, dit in tegenstelling tot de minder goed op geld waardeerbare kosten als de veiligheid, gezondheid en tevredenheid van het personeel.

Gedetineerd in de EBI

In 1958 publiceert Gresham Sykes een onderzoek naar de situatie van gedetineerden in een zwaar beveiligde (*maximum security*) gevangenis in New Jersey. Hij beschrijft de verschillende soorten pijn die de gedetineerden voelen als gevolg van hun gevangenschap: de pijn van het verlies van vrijheid en het gevoel maatschappelijk een *outlaw* te zijn geworden (1958: 65), het gemis van belangrijke levensbehoeftes zoals seksuele relaties en belangrijke goederen en diensten, het verlies van autonomie en het verlies van veiligheid.

De door Sykes genoemde pijnpunten van gevangenschap zijn zeer herkenbaar en door veel onderzoekers toegepast. De EBI is bij uitstek een gevangenis die de gedetineerden veel vrijheid en autonomie ontnemt. Ook het laatste pijnpunt (verlies van veiligheid) is in de EBI actueel. Toch geven de vijf door Sykes genoemde '*pains of imprisonment*' niet een voldoende scherp beeld van wat de EBI-gedetineerden voelen. In onze interviews kwam naar voren dat EBI-gedetineerden vooral lijden onder de inbreuk die op hun intimiteit wordt gemaakt, hetgeen een pijnpunt is dat niet specifiek door Sykes is geformuleerd. Zij hebben last van de spanning tussen het gebrek aan privacy waaraan zij

onderhevig zijn (alle doen en laten wordt buiten de cel geregistreerd) en de geheimhouding die het personeel laat bestaan over hun handelen. Als gevolg van de vele restricties waaraan de contacten met de wereld buiten de EBI zijn onderworpen, kost het de gedetineerden moeite sociale relaties in stand te houden met familie, echtgenotes en vrienden. De gedetineerden leven in een artificieel, prikkelarm wereldje en ondervinden daar naar eigen zeggen de nodige fysieke en psychische gevolgen van. Belangrijke pijnpunten zijn verder de bezoeksregeling, specifiek de beperkingen die aan de ontvangst van bezoek zonder glas zijn verbonden, en de visitaties. Hoewel de huidige toepassing van visitaties minder omstreden is dan de praktijk van stelselmatige visitaties in de beginjaren van de EBI, blijft het ondergaan van een visitatie voor de gedetineerden een vernederende gebeurtenis.

Waar het personeel wantrouwen koestert ten opzichte van de gedetineerden, bestaat daarnaast ook wantrouwen van gedetineerden richting het gevangenispersoneel. Dit wantrouwen heeft vooral betrekking op de manier waarop door het personeel met informatie wordt omgegaan. De gedetineerden leven met veel vragen en onzekerheid over hetgeen het personeel van hen weet en wat er met deze informatie wordt gedaan. Onduidelijk is welke informatie voor de beslissing van de SAC-EBI doorslaggevend is. Daarnaast voedt de besluitvorming van de SAC-EBI het verdere wantrouwen van de gedetineerde. Zo wordt bij de bepaling van de vluchtgevaarlijkheid van een gedetineerde, waardoor deze voor plaatsing in de EBI of verlenging van zijn verblijf in de EBI in aanmerking komt, informatie gebruikt van het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP). De vraag blijft echter wie het GRIP informeert en hoe zeker de informatie is waarop het GRIP zich baseert. Bij de gedetineerde bestaat onzekerheid over de rol die zijn gedrag (hetzij goed, hetzij slecht) tijdens detentie speelt bij de verlengingsbeslissing. Gedetineerden weten niet welke koers zij moeten varen om uit de gevarenzone van een verlenging te blijven. Het kan ertoe leiden dat zij tegenover bewaarders niet het achterste van hun tong laten zien om te voorkomen dat zij op de hoogte zijn van de omstandigheden waarin de gedetineerde verkeert.

Naast het wantrouwen tussen gedetineerden en personeel, bestaat er ook wantrouwen tussen gedetineerden onderling. De incidenten uit het verleden laten zien dat escalaties ernstige gevolgen kunnen hebben. De beperkingen in de mogelijkheden tot ingrijpen van het personeel, maakt dat de gedetineerde zich voelt overgeleverd aan medegebeteneerden en vooral aan zichzelf. Het gevoel van onveiligheid binnen de EBI is voor de gedetineerden ook een belangrijk pijnpunt.

Het EBI-regime kent naast deze 'kosten' van het verblijf in de EBI voor de gedetineerden, ook enkele positieve bijeffecten. Dit betreft met name de strikte controle op contrabande en de regelmaat van het regime. Het is vrijwel uitgesloten dat EBI-gedetineerden de beschikking hebben over drugs en alcohol. Samen met het strikte regime dat bevorderlijk is voor regelmaat in het dagelijks leven, kan dit een positieve bijdrage leveren aan de algehele gezondheidstoestand van de gedetineerde. Dit stemt overeen met een van de bevindingen van Kerkhof et al. (2003: 48). Zij stellen dat de gedetineerden in de EBI een beter rust- en activiteitenritme hebben en een gezonder levensritme aanhouden dan gedetineerden van een afdeling, waarin beperkt gemeenschapsgeschikte gedetineerden zijn gehuisvest. Dat de gemiddelde EBI-gedetineerde in vergelijking tot andere gedetineerden betrekkelijk gezond is, blijkt uit de managementgegevens van de PI Vught. EBI-gedetineerden blijken betrekkelijk laag te scoren op het doen van een beroep op de medische en psychologische zorg. Ter relativering kan hierbij worden opgemerkt dat het eerdergenoemde wantrouwen jegens hulpverleners en de toezichthoudende maatregelen die met een consult gepaard gaan gedetineerden ervan kunnen weerhouden een beroep te doen op hulpverleners. Ook hebben de gedetineerden meer tijd en rust ter beschikking om zich te wijden aan bijvoorbeeld bijzondere hobby's en aan het voorbereiden van hun terechtzitting.

De EBI in balans? Conclusies en aanbevelingen

In de afgelopen twintig jaar heeft de EBI ten opzichte van andere, gesloten inrichtingen haar bestaansrecht bewezen. Immers, in de EBI zijn geen gijzelingen en ontvluchtelingen geweest, terwijl elders wel gedetineerden pogingen tot ontvluchting hebben ondernomen of daadwerkelijk zijn ontvlucht. De vraag is echter of er sprake is van 'overkill'; worden gedetineerden onnodig aan bepaalde restricties onderworpen of wordt te veel waarde gehecht aan het veiligheidsbelang, dat wil zeggen aan het voorkomen van ontvluchtelingen, ook al gaat dit ten koste van andere belangen?

Wanneer is het plafond bereikt als het gaat om het treffen van maatregelen om ontvluchtingen te voorkomen? Uiteindelijk berust het antwoord op dergelijke vragen op een normatief/politieke afweging, waarvoor wij in dit onderzoek vooral de bouwstenen kunnen aandragen. Er zijn echter twee kwesties waarover wij als empirische onderzoekers graag een oordeel uitspreken. In de eerste plaats betreft dit de interne onveiligheid in de EBI. De tweede kwestie betreft de herijking van de beleidstheorie van de EBI. Beide kwesties geven ons aanleiding om beleidsaanbevelingen te doen.

Interne veiligheid

Op de luchtplaats hebben zich twee geweldsincidenten tussen gedetineerden voorgedaan, waarvan één met dodelijke afloop. Personeelsleden hebben de luchtplaats pas betreden nadat het kwaad was geschied. Het niet betreden van de luchtplaats komt voort uit beleid dat is neergelegd in een dienstinstructie. Daarin staat over calamiteiten die niet specifiek beschreven zijn, dat:

‘(1) Uw eigen veiligheid en die van het personeel op de eerste plaats staat; (2) Het beleid is om in deze gevallen geen personen (gedetineerden en/of personeelsleden) toe te voegen aan de calamiteit (dit i.v.m. mogelijkheid op een gijzeling).’

Het is de vraag of het volgen van de dienstinstructie van de EBI tot gevolg kan hebben dat strijd optreedt met het EVRM. Daarbij moet wel worden bedacht dat de dienstinstructie zich niet richt tot gedetineerden, maar tot personeel en bovendien voorschriften van algemene aard bevat en geldt als een richtlijn waarvan kan worden afgeweken. Dat neemt niet weg dat het EHRM zich in een concrete zaak wel inhoudelijk kan buigen over de vraag of sprake is van een schending van art. 2 (recht op leven) dan wel art. 3 EVRM (verbod van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling). De advocate van de in 2011 aangevallen gedetineerde heeft na de uitspraak van de beroepscommissie aangekondigd dat ze namens haar cliënt de zaak aan het Straatsburgse hof zal voorleggen. Zij kan zich daarbij gesteund weten door rechtspraak van het Europese Hof.³ Die brengt mee dat als zich een geweldsincident voordoet waarbij een gedetineerde een andere medegedetineerde letsel toebrengt, de overheid zal moeten aantonen dat zij er alles aan gedaan heeft om de veiligheid van de ingeslotenen te waarborgen. Het is de vraag of aan deze positieve verdragsverplichting in beide luchtplaatsincidenten is voldaan.⁴ In betreffende gevallen was sprake van geweld tussen gedetineerden waarbij de kans op een gijzelingssituatie, hoewel nooit uitgesloten, als zeer laag kon worden ingeschat. Er was bovendien een overtal aan personeelsleden beschikbaar die de luchtplaats hadden kunnen betreden. In situaties als deze zou naar ons oordeel de interne veiligheid van de personen die de overheid onder haar hoede heeft genomen zwaar moeten wegen en zouden de gebouwelijke factoren en de instructies moeten voorzien in de mogelijkheid van onverwijld optreden door het personeel zelf. De dienstinstructie komt voort uit een begrijpelijk, maar zeer ver doorgevoerd streven gijzelingen van personeel te voorkomen. Naar ons oordeel zal echter in de uitzonderlijke omstandigheid dat een gedetineerde door een medegedetineerde in een levensbedreigende situatie wordt gebracht het personeel moeten trachten deze situatie te beëindigen, zo nodig door zelf te interveniëren. Het spreekt vanzelf dat de keuze van gedetineerden die samen luchten eveneens uit een oogpunt van interne veiligheid belangrijk is. In 2011 zijn in dit verband signalen dat er een geweldsincident op de luchtplaats zou gaan plaatsvinden kennelijk onderschat..

Op grond hiervan is onze aanbeveling om de procedures zodanig te wijzigen dat gedetineerden in levensbedreigende situaties door een overtal van het personeel worden beschermd. Daartoe bestaat op grond van art. 2 EVRM al een positieve verdragsverplichting.

Valse lucht uit het regime halen

De directie van de EBI heeft in de loop van de jaren een aantal versoepelingen van het regime doorgevoerd, soms gedwongen door rechterlijke uitspraken, soms op eigen initiatief, soms vanuit de visie van het dynamisch beveiligen. Als belangrijke versoepeling in het regime wordt het terugbrengen van het aantal visitaties genoemd. In het verleden werd ook gevisiteerd op momenten waarop niet

³ Zie onder meer EHRM 10 februari 2011, EHRC 2011, afl. 81, m.nt. Boone.

⁴ Zie ook de noot van Sackers onder BC 21 februari 2012, Sancties 2013, nr. 16.

voorstelbaar was dat de gedetineerde in de gelegenheid was geweest om voorwerpen mee te voeren. Dat komt de rationaliteit en daarmee de legitimatie van het regime niet ten goede. De huidige praktijk van de visitaties leidt nauwelijks tot klachten, terwijl niet aannemelijk is dat aan veiligheid in relevante mate is ingeboet. In dat opzicht zouden de wijzigingen in de praktijk van de visitaties een blauwdruk kunnen vormen voor de omgang met andere scherpe kanten van het regime. Daartoe behoort het bezoek achter glas van de levenspartner en de eerstegraads bloedverwanten. De gedachte dat ‘in elke luijer semtex kan zitten’ was wellicht in de beginperiode van de EBI nuttig om de radicaal andere benadering van de EBI ten aanzien van het voorkómen van ontvluchtelingen ingang te doen vinden, maar kan tegenwoordig niet meer als maatstaf voor een rationele beveiligingspolitiek worden gehanteerd. De enkele mogelijkheid om een hand te geven aan de vaste levenspartner en bijvoorbeeld het kind van de gedetineerde, komt in het licht van de veiligheidsmaatregelen waarmee het bezoek is omgeven onnodig beperkend voor. In het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zou moeten worden gezocht naar een minder ingrijpende beperking. De mogelijkheid van een omhelzing zou een aanzienlijke verbetering betekenen van de omstandigheden waaronder het bezoek plaatsvindt, terwijl het niet aannemelijk voorkomt dat daaraan onverantwoorde risico’s zouden zijn verbonden.

Bovenstaande irrationele maatregelen krijgen een schijn van rationaliteit door de beleidstheorie waarop deze is gebaseerd. Het is de beleidstheorie die de volledige omkering is van de penitentiare wijsheid uit de jaren zeventig van de vorige eeuw dat elke gedetineerde de illusie moest kunnen hebben dat hij zou kunnen ontvluchten. De omkering van deze wijsheid rechtvaardigt in feite alle beperkende maatregelen. Immers ook irrationele maatregelen (zoals fouilleren na ontvangst bezoek achter glas) worden dankzij de beleidstheorie rationeel, omdat deze een bijdrage leveren aan het wegnemen van illusies. Kortom, deze beleidstheorie brengt geen plafond aan in het regime. Daarentegen zet de beleidstheorie de deur open voor allerhande overdreven veiligheidsmaatregelen.

Onze aanbeveling is om de ‘valse lucht uit het regime te halen’ door regels en praktijken te schrappen die niet rationeel zijn en zodoende ook niet door gedetineerden worden begrepen. De beleidstheorie van de EBI is aan herijking toe.