

Over emancipatie en de rechtspositie van gedetineerden

Levensomstandigheden in gevangenis ernstig verslechterd tijdens corona

*Judith Serrarens**

In zijn magnum opus *Twee eeuwen gevangen* beschrijft Franke de emancipatie van gedetineerden in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Hij hanteert het begrip ‘emancipatie’ daarbij op verschillende manieren. In de inleiding van zijn boek zegt hij daarover het volgende:

‘In sommige passages doel ik met emancipatie op het bevrijd worden van onderdrukkende krachten, soms op wettelijke gelijkstelling en toekenning van gelijke rechten, soms op erkenning van specifieke behoeften, maar altijd op veranderingen die gevangenen meer kansen geven het gedrag van hun bestraffers te beheersen en te beïnvloeden en hun eigen gedrag te bepalen. Emancipatie staat voor de ontwikkeling waarbij steeds meer mensen gedwongen worden meer rekening te houden met de behoeften en verlangens van de groepering die zich emancipeert.’ (Franke 2020, p. 13)

Uitgaande van de voormelde elementen in de definitie van ‘emancipatie’ die Franke hanteert, elementen die ook in andere definities van ‘emancipatie’ terugkomen, zal ik in het navolgende de stand van zaken bespreken met betrekking tot de emancipatie van gedetineerden anno 2021. Daartoe zal ik eerst in zijn algemeenheid beschrijven hoe de (rechts)positie van gedetineerden zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Vervolgens zal ik bespreken op welke wijze een actueel maatschappelijk probleem, de coronapandemie en de bestrijding daarvan, doorwerkt in de positie van gedetineerden. Tot slot zal ik concluderen dat de toch al precaire positie van gedetineerden nog

* Mr. J.J. Serrarens is advocaat bij Keulers & Partners Advocaten in Beek (Limburg). De auteur dankt em. prof. mr. G. de Jonge voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

meer onder druk is komen te staan door de coronacrisis en de aanpak daarvan.

Ontwikkelingen in de positie van gedetineerden

Het is ontegenzeggelijk waar dat de positie van gedetineerden in Nederland in de tweede helft van de vorige eeuw aanzienlijk is verbeterd, onder meer door invoering van het kiesrecht voor gedetineerden in 1986. De materiële omstandigheden in de penitentiaire inrichtingen (hierna: PI's) in Nederland zijn, zeker vanuit internationaal perspectief bezien, vrij goed. Dat betekent overigens niet dat er op dit gebied geen verbeteringen mogelijk zijn. Gedetineerden klagen bijvoorbeeld veelvuldig over het door de inrichting aangeboden eten en het zeer lage gedetineerdenloon.¹

Verder is er in de laatste decennia van de vorige eeuw een – in grote lijnen goed functionerend – beklag- en beroepsrecht voor gedetineerden in het leven geroepen, waardoor gedetineerden beslissingen van de directeur van de PI en de selectiefunctionaris van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, alsmede handelingen van de inrichtingsarts en medische dienst kunnen laten toetsen door onafhankelijke rechtsprekende organen. In hoogste instantie gebeurt dat door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ). De beroepsprocedure bij de RSJ is met voldoende waarborgen omkleed, al ontbreken in die procedure bepaalde procedurele mogelijkheden die in andere procedures (zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke en bestuursrechtelijke) wel aanwezig zijn.² Gedetineerden zijn zo bezien inmiddels wel volwaardige rechtsburgers. Zij zijn als groep overigens nog (steeds) geen volwaardige gesprekspartner voor de directie en de minister. Er is wel een regeling voor hun inspraak en vertegenwoordiging, maar die is zeer rudimentair.³

De beklagcommissies en RSJ toetsen, kort samengevat, of de rechten van gedetineerden, zoals die op nationaal niveau met name zijn neergelegd in de Penitentiaire beginselenwet (PBW), de Penitentiaire

1 Het basisuurloon is € 0,76. Zie art. 2 lid 2 van de Regeling arbeidsloon gedetineerden.

2 Zo worden in de beklag- en beroepsprocedures zelden getuigen op zitting gehoord, hetgeen door gedetineerden nogal eens als een gemis wordt ervaren. De PBW biedt geen juridische basis voor een verplichting als getuige te verschijnen. Verder kennen de schorsingsprocedures ingevolge art. 66 en 70 PBW de nodige beperkingen.

3 Zie art. 74 PBW.

maatregel (PM) en diverse ministeriële regelingen, worden gerespecteerd door de overheid. Die rechten zelf zijn echter niet gelijk aan de rechten van burgers die in vrijheid leven. In die zin is beslist geen sprake van emancipatie.

Ten dele valt het ontbreken van gelijkberechtiging van gedetineerden te verklaren gezien de ratio van de gevangenisstraf, vrijheidsbenaming, en de noodzaak om de orde en veiligheid binnen de PI's te waarborgen. Dat zou ervoor kunnen pleiten het begrip 'emancipatie', toegespitst op gedetineerden, een andere dan de gebruikelijke definitie en invulling te geven. In penologische en penitentiaire literatuur worden onder allerlei noemers elementen van een dergelijke definitie benoemd. Met name termen als 'humanisering' (van de detentie), 'lotsverbetering', 'normalisatie' en 'equivalentie' passeren nogal eens de revue.

Onze wetgever heeft, onder meer in artikel 2 PBW, belangrijke normen gegeven die, zowel afzonderlijk als in onderling verband, beschouwd kunnen worden als bevorderlijk voor de (interne) positie of 'emancipatie' van gedetineerden. In artikel 2 lid 4 PBW wordt bepaald dat gedetineerden niet aan beperkingen mogen worden onderworpen die niet noodzakelijk zijn met het oog op het doel van de vrijheidsbenaming of in het belang van de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting.⁴ Artikel 2 lid 2 PBW bepaalt dat de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf zo veel als mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij. Deze laatste bepaling scherpt de penitentiaire autoriteiten in dat de detentie gericht moet zijn op resocialisatie en re-integratie, al geeft de frase 'zo veel als mogelijk' de overheid veel vrijheid, vrijheid die in het huidige tijdsgewricht niet bepaald ten gunste van de gedetineerden wordt aangewend. Voor wat betreft de medische zorg wordt ernaar gestreefd dat in detentie een equivalent van de zorg die buiten de PI wordt geboden beschikbaar is.

De mate waarin voormelde normen in de praktijk handen en voeten krijgen, fluctueert met de tijd en onder invloed van (crimineel-)politieke ontwikkelingen. De laatste decennia ervaren gedetineerden, afgaande op de geluiden die ik in mijn praktijk hoor, een achteruitgang in hun positie. Zo zijn tal van op resocialisatie gerichte

4 Art. 15 lid 4 van de Grondwet bepaalt dat gedetineerden kunnen worden beperkt in de uitoefening van hun grondrechten, voor zover die zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.

activiteiten in de PI's wegbezuinigd. De terugkeer van gedetineerden in de vrije samenleving wordt daardoor bemoeilijkt, hetgeen voor hen zelf, maar ook voor de samenleving tot problemen leidt, en tot recidive. Het huidige stelsel van detentiefasering, dat erop gericht is gedetineerden geleidelijk aan meer vrijheden te geven en stapsgewijs terug te laten keren in de samenleving, wordt – ondanks forse kritiek – met de inmiddels door het parlement goedgekeurde Wet straffen en beschermen afgeschaft. De voorwaardelijke invrijheidstelling zal met de invoering van deze wet nog maar maximaal twee jaar duren.⁵ Verloven zullen naar verwachting ook schaarser worden dan thans het geval is, omdat verlof in de toekomst alleen nog verleend wordt voor re-integratiedoeleinden.

Rechten van gedetineerden, ook grondrechten, worden verder in de praktijk nogal eens ingeperkt omdat hun vrijheidsbeneming dat in de optiek van de overheid vraagt. Zo krijgen gedetineerden niet makkelijk toestemming om met de media te praten, terwijl hun recht op vrije meningsuiting zwaar zou moeten wegen.⁶ Anderzijds worden niet steeds de randvoorwaarden gecreëerd waaronder gedetineerden hun (grond)rechten kunnen effectueren. Zo wordt het recht op contact met partner en familie op papier wel erkend, maar worden gedetineerden soms zo ver van hun sociale netwerk geplaatst dat zij weinig bezoek kunnen ontvangen, terwijl hun dagprogramma ook weinig ruimte voor telefoneren laat en andere communicatiemogelijkheden, zoals bijvoorbeeld het gebruik van Skype of beeldbellen, tot voor kort op veel locaties ontbraken. Ik kom daar later op terug.

Verder ligt de nadruk binnen het gevangeniswezen de laatste jaren steeds sterker op de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden voor hun gedrag en re-integratie. Gedetineerden worden geacht om zich vanaf dag één in detentie bijna volmaakt te gedragen en een zinvolle invulling te geven aan hun detentie, terwijl een groot deel van hen daar door cognitieve beperkingen en/of psychiatrische problematiek, waaronder verslaving, nauwelijks toe in staat is en de praktische mogelijkheden de detentietijd zinvol in te vullen zeer beperkt zijn. Het in 2014 ingevoerde beoordelingssysteem, op basis waarvan het gedrag van gedetineerden wordt beoordeeld en zij op hun gedrag worden

5 *Staatsblad* 2020, 224; datum inwerkingtreding nog onbekend.

6 Art. 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) geeft eenieder recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht mag slechts worden beperkt op grond van de belangen die in art. 10 lid 2 EVRM vermeld worden. Toch weigeren directeuren interviews vaak met gebruikmaking van art. 40 PBW.

afgerekend, het zogenaamde toetsingskader ‘promoveren en degraderen’, vroeg al veel van gedetineerden en is in oktober 2020 ook nog eens aangescherpt.⁷ De consequentie daarvan is dat gedetineerden thans reeds bij relatief onschuldige vergrijpen binnen de PI, zoals het eenmalig roken van een jointje, gedegradeerd worden naar het basisregime.⁸ Een plaatsing in het basisregime heeft vergaande gevolgen. Degradiatie betekent namelijk automatisch dat detentiefasering onmogelijk is. Na de invoering van de Wet straffen en beschermen en het sluiten van de Beperkt Beveiligde Inrichtingen (BBI's) en Zeer Beperkt Beveiligde Inrichtingen (ZBBI's) zal aan gedetineerden die niet het gewenste gedrag vertonen geen mogelijkheid geboden worden aan re-integratietrajecten deel te nemen of op verlof te gaan. De machtsbalans tussen gedetineerden en de overheid zal met de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen en de aanscherping van het systeem van promoveren en degraderen naar verwachting aanzienlijk verschuiven ten nadele van de gedetineerden. Er wordt steeds meer van gedetineerden verwacht, terwijl goed gedrag binnen de detentie minder (of minder lang vóór de invrijheidstelling) beloond wordt, bijvoorbeeld door vrijheden en mogelijkheden tot ontplooiing te bieden.

Staat er dan – vanuit een oogpunt van emancipatie – niets tegenover deze somber stemmende ontwikkelingen? Jawel, er zijn ook positieve tendenzen. Zo zijn er diverse organisaties en veel vrijwilligers die zich inzetten voor gedetineerden, zowel tijdens hun detentie als in de fase na hun detentie. Bonjo, de belangenorganisatie voor (ex-)gedetineerden, is een voorbeeld. Bij deze organisatie zijn ongeveer 65 andere organisaties aangesloten die zich voor gedetineerden inzetten.⁹ De steun die gedetineerden en hun thuisfront van dit soort organisaties krijgen, is voor hen moreel buitengewoon belangrijk. Tegelijkertijd blijkt in de praktijk dat deze organisaties niet kunnen opboksen tegen de enorme macht van de overheid, meer in het bijzonder die van de Minister voor Rechtsbescherming en de Dienst Justitiële Inrichtingen

7 Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 14 september 2020, nr. 3001925, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden in verband met een wijziging inzake het systeem van promoveren en degraderen, *Staatscourant* 2020, 49131.

8 Zie art. 1d lid 5 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (RSPOG) en bijlage 1 en 2 bij RSPOG.

9 Zie voor voorbeelden van initiatieven ten bate van gedetineerden ook Douw 2021. Douw is overigens ook de man achter *The Prison Show*, een radio-uitzending over het gevangeniswezen.

(DJI). In de navolgende paragraaf over de effecten van de coronapandemie en de bestrijding daarvan op de positie van gedetineerden zal dat ook naar voren komen.

Coronamaatregelen binnen het gevangeniswezen

De coronapandemie heeft op de hele Nederlandse samenleving veel impact. Onze mogelijkheden en vrijheden worden, onder meer op basis van richtlijnen van het RIVM, sinds maart 2020 door de overheid ingeperkt. Het leed van vrije burgers is over het algemeen echter relatief wanneer het afgezet wordt tegen dat van gedetineerden. Voor het gevangeniswezen heeft minister Dekker vanaf 13 maart 2020 regels afgekondigd die de toch al minimale vrijheden en mogelijkheden van gedetineerden verder inperken en tot veel stress, eenzaamheid en gemis leiden. Er zijn beperkende maatregelen ingevoerd ten aanzien van bezoek, verlof, detentiefasering en het dagprogramma binnen de inrichtingen. Zo werd in de maanden maart tot juni 2020 het relatiebezoek in de PI's volledig stopgezet. Overplaatsingen vonden alleen nog plaats als de veiligheid van gedetineerden daartoe noodzaakte. Algemene verloven werden niet meer toegekend, alleen incidentele verloven om redenen van humanitaire aard waren in uitzonderlijke situaties nog mogelijk.¹⁰ Gedetineerden met een kort strafrestant die voor plaatsing in een ZBBI in aanmerking kwamen, moesten in de gesloten inrichting blijven. De ZBBI's werden namelijk gesloten omdat het bij een ZBBI behorende wekelijkse weekendverlof beschouwd werd als een gevaar voor besmetting. De afgestrafte gedetineerden die in maart al in een ZBBI zaten, mochten tijdelijk met een enkelband naar huis, dit vanuit de gedachte dat zij toch al bijna hun hele straf hadden uitgezeten en al buiten werkten. Voor de in de ZBBI's verblijvende preventief gehechte gedetineerden gold deze regel echter niet. Zij werden geacht de strafrechter desgewenst om schorsing van hun voorlopige hechtenis te verzoeken. Zij zijn overgebracht naar een gesloten inrichting.¹¹ De RSJ zag in de vrees voor besmetting

¹⁰ Zie bijvoorbeeld RSJ 11 mei 2020, R-20/6702/GV en RSJ 15 mei 2020, R-20/6813/GV.

¹¹ Klachten daarover zijn door de beklagcommissie van de Commissie van Toezicht bij PI Dordrecht niet-ontvankelijk verklaard, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 januari 2021 met kenmerk PD-2020-000275. De voorzitter van de RSJ wees met deze klachten samenhangende schorsingsverzoeken af, zie bijvoorbeeld RSJ (vz.) 20 maart 2020, S-20/3259/SGA.

met het coronavirus, mede gezien de door DJI getroffen maatregelen ter voorkoming van besmetting, geen aanleiding gedetineerden een strafonderbreking te geven.¹²

Gedetineerden die voor een ZBBI in aanmerking kwamen maar daar in maart 2020 nog niet in zaten, hebben tot in augustus 2020 (toen de ZBBI's weer opengingen) geen mogelijkheid gekregen door te stromen naar een ZBBI en te resocialiseren. Deelname aan een penitentiair programma (PP) kon wel doorgang vinden, maar slechts voor zover de daarvoor in aanmerking komende gedetineerden nog bij hun externe werkgever terechtkonden. Dat was lang niet altijd het geval. Verzoeken van gedetineerden om hun PP eerder dan een jaar vóór hun einddatum te laten ingaan omdat zij niet geplaatst konden worden in een ZBBI, werden door de selectiefunctionaris afgewezen.¹³ Door de maandenlange stagnatie in de doorstroming naar de ZBBI's is er sinds het najaar van 2020 een enorme wachtlijst voor die inrichtingen,¹⁴ met het gevolg dat vele gedetineerden maandenlang verstoken zijn gebleven van weekendverloven en resocialisatie.

Er worden nog steeds geen algemene verloven verleend. Incidenteel verlof kan sinds juli 2020 wel weer worden verleend voor re-integratiedoelinden, maar alleen als het noodzakelijk is om iets te regelen op het gebied van onderdak, werk en inkomen, of voor een identiteitsbewijs, medische zorg of het aanpakken van schulden.¹⁵

Vanaf juni 2020 is het bezoek in de PI's geleidelijk weer hervat. De hoeveelheid bezoekers is sindsdien echter gelimiteerd en, wat erger is, bezoek dient plaats te vinden in een ruimte waarin plexiglas zit tussen de gedetineerde en zijn bezoeker(s). Ieder fysiek contact is verboden. Het bezoek zonder toezicht (BZT), dat het gedetineerden mogelijk maakt eens per maand intiem contact te hebben met hun partner, is voor onbepaalde tijd opgeschort. Ook de zogenaamde ouder-kinddagen, die tevoren een aantal keer per jaar plaatsvonden, zijn op veel

12 RSJ 3 juni 2020, R-20/6713/GV, RSJ 8 juni 2020, R-20/7011/GV en RSJ 23 juni 2020, R-20/6740/GV.

13 De RSJ accepteerde dat op grond van het bepaalde in art. 4 lid 2 PBW, zo blijkt bijvoorbeeld uit RSJ 3 juli 2020, R-20/6587/GB.

14 Het Bureau Selectiefunctionarissen (Divisie Individuele Zaken) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid wil over de aantallen wachtenden weinig kwijt. Volgens informatie van een casemanager in een PI stonden in maart 2020 83 gedetineerden op de wachtlijst.

15 *Kamerstukken II* 2019/20, 24587/25295, nr. 780, p. 3 (beleidsbrief 26 juni 2020).

locaties vanaf maart 2020 opgeschort.¹⁶ Voor – het herstellen of onderhouden van – de band tussen gedetineerden en hun kinderen zijn deze ontmoetingen zeer belangrijk.

Veel gedetineerden en hun partners en kinderen vinden het vreselijk elkaar tijdens het bezoek niet te mogen aanraken. Jonge kinderen snappen daarbij niet dat zij niet bij pappa of mamma op schoot mogen zitten, reden waarom een groot deel van de gedetineerden met een gezin geen gebruik meer maakt van hun recht op relatiebezoek.

Van een aanzienlijk aantal van mijn cliënten hoor ik dat zij hun kinderen al een jaar niet meer ‘echt’ gezien hebben, of dat hun partnerrelatie gestrand is door het ontbreken van (fysiek) contact.

Het gemis aan bezoek en verlofmogelijkheden is door de PI’s in de eerste maanden van de crisis deels gecompenseerd door de mogelijkheden om te bellen te verruimen en Skype-contact tussen gedetineerden en hun relaties te faciliteren. Vóór de coronacrisis was het gebruik van Skype bepaald niet overal een vanzelfsprekendheid. De wet (PBW) bevat wel een recht op telefoneren, maar geen recht op het gebruik van Skype.¹⁷ In veel PI’s ontbraken Skype-faciliteiten tot maart 2020, hetgeen met name bij gedetineerden die weinig of geen bezoek kunnen krijgen, bijvoorbeeld omdat familieleden in het buitenland wonen of slecht ter been zijn, tot frustraties leidde. Voor wie gewend is bezoek te krijgen, is contact via Skype echter verre van ideaal. Dat is logisch: contact via beeldbellen kan echte nabijheid niet vervangen en bij oudere mensen en jonge kinderen is contact via Skype vaak ook geen reële mogelijkheid.¹⁸ Er is overigens ook regelmatig sprake van technische storingen, waardoor het ‘Skype-moment’ vervalt. De duur en frequentie van het skypen variëren per inrichting.

Positief aan de invoering van het gebruik van Skype is dat inrichtingen die vóór de uitbraak van de coronapandemie geen Skype aanboden, dat nu onder druk van de omstandigheden wél doen. Het is te hopen dat de mogelijkheid van contact via Skype ook na de coronacrisis voor alle gedetineerden behouden blijft en verder geoptimaliseerd wordt. Helemaal gerust ben ik daar echter niet op. Directeuren gaven tot

16 Dit zijn dagen waarop gedetineerden binnen de PI met sport en spel tijd met hun kinderen tussen 3 en 16 jaar kunnen doorbrengen. In enkele PI’s worden sinds juli 2020 bij wijze van proef weer ouder-kindactiviteiten opgezet. In augustus 2020 heeft minister Dekker toestemming gegeven deze activiteiten uit te breiden.

17 Het recht op minimaal tien minuten telefoneren per week is vastgelegd in art. 39 PBW.

18 Voor wat betreft jonge kinderen onderschrijft de RSJ dit standpunt. Zie bijvoorbeeld RSJ 7 december 2018, R-18/1731/GB.

vorig jaar vaak aan dat zij geen Skype in hun PI willen, omdat de beveiliging tegen misbruik daarvan (nog) niet op orde zou zijn. Als Skype minder nodig wordt omdat de mogelijkheid van bezoek zonder plexiglas herleeft, zou dat argument opnieuw kunnen worden aangevoerd om het Skype-gebruik weer uit te bannen. Het zou daarom een goede zaak zijn wanneer in de PBW een recht op gebruik van Skype wordt verankerd. Het is – ook na de coronapandemie – een mooi medium voor wie geen bezoek kan krijgen, en het wil er bij mij niet in dat met de huidige stand van de techniek geen veilig Skype-gebruik georganiseerd kan worden.¹⁹

Contacten met vrijwilligers en ketenpartners, zoals gemeenten en reclasseringsinstellingen, vinden momenteel niet of via technische hulpmiddelen plaats. Deze personen en functionarissen waren het afgelopen jaar niet welkom in de PI. Dat leidt tot vertraging in adviseerings- en hulpverleningstrajecten. Advocaten die aangeven hun cliënt in de PI te willen (moeten) spreken, wordt de toegang tot de inrichtingen bij mijn weten nergens geweigerd, maar advocatenbezoek is door een aantal PI's tot voor kort wel ontmoedigd.

Ook het contact met de maandcommissaris uit de Commissie van Toezicht vindt nu voornamelijk via telefoon of Skype plaats. De Klankbordgroep Commissies van Toezicht vindt dat – terecht – onwenselijk, omdat tegenover de tijdelijke verdere inperking van de rechten van gedetineerden juist 'een intensivering van het toezicht' zou moeten staan.²⁰ Persoonlijk contact tussen de leden van de Commissie van Toezicht en gedetineerden is essentieel voor de kwaliteit van het toezicht.

Zittingen van de beklag- en beroepscommissie worden sinds maart 2020 meestal uitgesteld of via Skype gehouden. Veel zaken worden ook schriftelijk afgedaan.²¹ Daarmee wordt niet altijd recht gedaan aan de klager. In de zaken waarin de behandeling wordt uitgesteld, komen beslissingen op klachten als mosterd na de maaltijd. Ook vóór de coronacrisis lieten beslissingen op klaag- en beroepschriften vaak maandenlang op zich wachten. Dat probleem is sinds vorig jaar

19 In art. 24.1 van de European Prison Rules (en de toelichting daarop) wordt het belang van communicatie met behulp van moderne (elektronische) technologie onderstreept.

20 De Klankbordgroep heeft bij brief van 26 maart 2021 een oproep gedaan aan de Commissies van Toezicht om gedetineerden op locatie te bezoeken en zo veel mogelijk zittingen van de beklagcommissie te hervatten.

21 Dat gebeurt met toepassing van art. 64 lid 1 PBW, dat bepaalt dat de beklagcommissie kan afzien van het horen van partijen als het beklag direct kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond wordt geacht.

echter nog aanzienlijk groter geworden. In enkele PI's zijn overigens creatieve oplossingen voor het houden van zittingen gevonden, zoals het verplaatsen van zittingen naar de (doorgaans ruime) gebedsruimte. Het is de vraag of dergelijke oplossingen niet op grotere schaal mogelijk zijn. Gedetineerden worden desgewenst meestal wel in staat gesteld zittingen op de rechtbank en bij de gerechtshoven bij te wonen, zeker als het om de inhoudelijke behandeling van hun strafzaak gaat. Voor raadkamerzittingen en pro-formazittingen wordt op grote schaal gebruik gemaakt van Skype. Gedetineerden hebben daar doorgaans vrede mee.²²

Vanaf het begin van de coronacrisis belijdt minister Dekker dat binnen de PI's de ook daarbuiten geldende RIVM-adviezen moeten worden nageleefd. Van meet af aan was echter duidelijk dat het in de setting van de PI onmogelijk is steeds 1,5 meter afstand te houden. Zowel personeelsleden als medegedetineerden komen veelvuldig dicht bij elkaar. Daarbij ontbraken in de PI's zeker in de eerste maanden de middelen om besmetting te voorkomen. Er was bijvoorbeeld op veel locaties geen desinfecterende vloeistof of vloeibare zeep beschikbaar voor de gedetineerden. Personeelsleden droegen geen mondkapjes (of handschoenen), hetgeen ook nadat de overheid burgers verplicht had om in publieke ruimten een mondkapje te dragen maar heel langzaam veranderde. Gedetineerden mochten niet eens een mondkapje dragen.

Pas in januari 2021 heeft minister Dekker aan de Tweede Kamer bericht dat hij naar aanleiding van een advies van het OMT besloten heeft het gebruik van niet-medische mondkapjes door gedetineerden, bezoekers en personeel te verplichten in situaties dat geen 1,5 meter afstand kan worden gehouden. Het is onbegrijpelijk dat de minister hiertoe pas is overgegaan nadat er al diverse corona-uitbraken in inrichtingen waren geweest.²³ Besmetting is niet alleen gevaarlijk, ook de gevolgen van een besmettingshaard op een afdeling zijn voor de niet-besmette gedetineerden buitengewoon ingrijpend. Bij een uit-

22 Deze zittingen duren niet lang en/of zijn minder belangrijk en gedetineerden zijn doorgaans niet graag een hele dag onderweg met de Dienst Vervoer en Ondersteuning.

23 Uit krantenberichten blijkt dat er grote aantallen besmettingen zijn geweest in veel inrichtingen van DJJ, waaronder PI Heerhugowaard, PI Ter Apel, PI De Schie, PI Veenhuizen, PI Roermond, PI Ter Peel, PI Arnhem, JC Zaanstad, het Justitieel Centrum voor Somatische Zorg in Scheveningen en DC Schiphol.

braak gaat de hele afdeling namelijk in quarantaine of lockdown en verblijven de gedetineerden 23 uur per etmaal op cel.²⁴

Sinds januari 2021 is het gedetineerden, ook wanneer de afstand van 1,5 meter wel aan te houden is, toegestaan een niet-medisch mondkapje te dragen. DJI voorziet de gedetineerden daarvan. De directeur kan echter besluiten van deze bepalingen af te wijken: hij kan een gedetineerde verbieden een mondkapje te dragen wanneer de veiligheid, leefbaarheid en/of zorg en behandeling van justitiabelen of de veiligheid van medewerkers in het geding zijn.²⁵

Opvallend is verder dat er – zelfs nu (snel) testmogelijkheden royaal beschikbaar zijn – heel weinig op het virus getest wordt in de inrichtingen. Alleen gedetineerden met coronagerelateerde klachten worden getest. Als dat anders was, zouden er veel meer activiteiten mogelijk zijn. De (test)experimenten die momenteel op allerlei plaatsen buiten de PI's worden uitgevoerd, laten dat zien. Overigens had de minister ervoor kunnen kiezen de gedetineerden bij het vaccineren tegen corona voorrang te verlenen boven andere burgers. Dat is niet gebeurd: vaccinaties vinden binnen de PI's plaats in de volgorde die landelijk wordt gevolgd. Dat betekent dat momenteel nog lang niet alle gedetineerden gevaccineerd zijn.

Vreemd is ook dat directeuren tot op heden gebruik blijven maken van meerpersoonscellen, hoewel de instroom van gedetineerden beperkt is door geen zelfmelders op te roepen en de RSJ de minister dringend heeft geadviseerd dat niet te doen, omdat in een meerpersoonscel geen afstand bewaard kan worden.²⁶

De PI's hebben de afgelopen maanden intern wel andere maatregelen genomen om het gevaar van coronabesmetting te beperken. Dat zijn echter vooral maatregelen die ten koste van de gedetineerden gaan. Zo is het dag- en activiteitenprogramma in veel PI's ingeperkt, hetgeen betekent dat gedetineerden (nog) meer tijd op cel doorbrengen dan voor de coronacrisis al het geval was. Diverse activiteiten, zoals projecten van vrijwilligers, zijn vervallen. Van andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld sport, geestelijke verzorging, luchten en recreatie, wordt de frequentie of duur verminderd omdat slechts in kleine groepen of

24 Het recht op één uur luchten per dag wordt in de regel gerespecteerd, al wordt het luchten in geval van quarantaine soms ook overgeslagen of in tijd gehalveerd.

25 Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 januari 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 24587, nr. 797.

26 Advies coronamaatregelen DJI van 30 september 2020, te vinden op www.rsj.nl.

cohorten aan activiteiten kan worden deelgenomen.²⁷ Tegelijkertijd constateren gedetineerden echter dat er regelmatig grote groepen mensen tegelijk in smalle gangen, op de afdeling, op de luchtplaats of op de arbeidsplek vertoeven. Zij ervaren het beperken van activiteiten daarom niet als een rationele of logische keuze, hetgeen tot weerstand leidt.

De combinatie van voor hen beperkende maatregelen rondom het bezoek, verlof, detentiefasering en het activiteitenprogramma en het gemak waarmee personeel (tot voor kort) zonder mondkapjes de PI in en uit liep, zet bij gedetineerden, zo merk ik dagelijks in mijn praktijk, veel kwaad bloed. Uit berichten in de media blijkt ook dat het afgelopen jaar diverse malen opstootjes in de kiem gesmoord moesten worden. Dat gedetineerden onrustig en gefrustreerd zijn, is begrijpelijk. Zij worden beknot in hun toch al beperkte mogelijkheden en voelen zich behandeld als tweederangsburgers door de als nonchalant ervaren wijze waarop met hun veiligheid en gezondheid wordt omgesprongen. Nu gedetineerden hun relaties niet of hooguit achter plexiglas zien en zij zelf geen verloven krijgen, moeten de besmettingen in de inrichtingen ook wel veroorzaakt worden door personeelsleden. Dat is te meer zo daar nieuwe, binnenkomende gedetineerden gedurende de eerste acht dagen in quarantaine op een eenpersoonscel worden gezet en worden afgezonderd van andere gedetineerden.²⁸ Teleurstellend is ook dat door de minister geen oplossingen zijn gezocht voor het gebrek aan fysiek contact tussen gedetineerden en hun partners en kinderen. Het is toch onmenselijk om je partner en kinderen meer dan een jaar lang niet te mogen aanraken, knuffelen of zoenen? Iedereen begrijpt dat relaties daar ernstig onder lijden of er zelfs kapot aan gaan. Gedetineerden spreken dat ook uit: 'Als dit nog lang duurt, ben ik bang dat mijn vrouw een ander neemt.' Het stranden van relaties en de vervreemding die ontstaat tussen gedetineerden en hun netwerk, zullen ook onvermijdelijk betekenen dat de re-integratie van de betrokken gedetineerden in de maatschappij een lastig verhaal wordt. Bij wie moeten ze straks terecht als relaties nu kapotgaan?

27 Bij brief van 15 maart 2021 met kenmerk 3246572 heeft minister Dekker aan de Tweede Kamer bericht dat bij activiteiten binnen een groepsgrootte van maximaal dertig personen wordt nagestreefd.

28 *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 196, p. 50 en www.dji.nl/over-dji/coronavirus/index.aspx.

Recentelijk ontmoette ik een gevangenisdirecteur die vertelde dat in zijn PI gedetineerde vaders sinds kort weer in een familiekamer mogen stoeien of knuffelen met hun kinderen, mits ze daarna een aantal dagen vrijwillig in quarantaine gaan. Dit voorbeeld laat mijns inziens zien dat met wat inzet en goede wil ook in de specifieke detentiesetting de belangen van gedetineerden en hun gezinsleden bij fysiek contact en het belang coronabesmettingen te voorkomen verzoend kunnen worden. BZT van partners zou onder dezelfde conditie kunnen worden gerealiseerd. Eventueel zou ook een negatieve coronatest van partners die BZT willen, kunnen worden gevraagd. De vraag die dit voorbeeld oproept, is vooral waarom minister Dekker dit soort oplossingen voor bezoek niet al maanden geleden geïntroduceerd en bevorderd heeft.

Onlangs zijn de ouder-kinddagen in de PI's wel weer opgestart. Dit zijn speelmiddagen voor kinderen en hun ouders in detentie die met hulp van vrijwilligers van Exodus worden gerealiseerd. Dit is een stap in de goede richting. Andere versoepelingen ten aanzien van het bezoek wil minister Dekker echter nog niet toestaan. In het overleg met de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid van 20 mei 2021 beloofde de minister dat hij in juli 2021 met een brief zal komen waarin hij aangeeft welke stappen gezet kunnen worden. Daarbij stelde hij echter niet te kunnen beloven 'dat we het plexiglas op hele korte termijn onmiddellijk wegdoen'.²⁹

Uit het voorgaande moge blijken dat het coronabeleid in de gevangenis goeddeels wordt bepaald door een politiek bewindsman, minister Dekker, en zijn ambtenaren. Gedetineerden hebben op dit beleid geen (zichtbare) invloed en dat geldt ook voor belangenorganisaties voor gedetineerden en parlementariërs. Via de beklagrechter en RSJ kan wel worden geklaagd over het coronabeleid in de PI's, maar de toetsing daarvan is marginaal. De conclusie dringt zich op dat de wensen en behoeften van gedetineerden in het op het terugdringen van het coronavirus gerichte beleid van de overheid geen factor van betekenis zijn; hun belangen en wensen hebben in ieder geval geen (zichtbare) invloed op het beleid.

²⁹ *Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 654, p. 22.*

Conclusie

Het beeld van de maatregelen die sinds het uitbreken van de coronacrisis genomen zijn ten aanzien van gedetineerden, laat zien dat de toch al kwetsbare positie van gedetineerden verder onder druk is komen te staan. Zij worden sinds een jaar aan ingrijpende beperkingen ten aanzien van hun bezoek, verloven, activiteiten en interne bewegingsvrijheid onderworpen. Re-integratietrajecten zijn vertraagd of gestagneerd door de maatregelen. De detentie is daardoor nog minder draaglijk en zinvol geworden dan zij al was. Tegelijkertijd hebben de genomen maatregelen niet kunnen voorkomen dat gedetineerden op grote schaal besmet zijn geraakt of door de besmetting van medegedetineerden of personeelsleden in quarantaine (hebben) moeten zitten. Op diverse punten lijken verbeteringen mogelijk, onder meer door het gebruik van (snel)testen uit te breiden, systematisch gebruik te maken van mondkapjes en actief te zoeken naar creatieve oplossingen voor het hervatten of uitbreiden van diverse activiteiten binnen de PI.

Het is te hopen dat de door DJI getroffen coronamaatregelen zullen worden versoepeld of opgeheven zodra dat enigszins mogelijk is, en deze niet – stilzwijgend – zullen leiden tot een structureel terugschroeven van een aantal moeizaam verworven gedetineerdenrechten. Alertheid is zeer op zijn plaats.

Literatuur

Bleichrodt e.a. 2021

F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Sanctierecht* (3de druk), Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Douw 2021

F. Douw, *Het zijn mensen. Het verhaal van een gevangenisdirecteur*, Amsterdam: Atlas Contact 2021.

Franke 1990

H. Franke, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht: Het Spectrum 1990.

Franke 2020

H. Franke, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Den Haag: Boom criminologie 2020.

Kommer 2020

M.M. Kommer, 'Corona-maatregelen in internationaal perspectief', *Sancties* 2020/3, p. 187-192.

De Korte 2020

A.J. de Korte, 'De coronacrisis in het gevangeniswezen', *Sancties* 2020/31, p. 176-178.

Meijer 2020

S. Meijer, 'Verscherpt toetsingskader promoveren en degraderen van gedetineerden', *Sancties* 2020/89, p. 384-392.

Molleman 2020

T. Molleman, 'De gevangenis in tijden van een pandemie', *Sancties* 2020/32, p. 179-182.

Rodermond e.a. 2020

E. Rodermond & M.A. de Knecht, 'Detentie en re-integratie ten tijde van corona', *Sancties* 2020/33, p. 183-186.

Serrarens 2021

J. Serrarens, 'Rechtsbijstand aan (meerderjarige) gedetineerden', in: N. van der Laan & P. van Kampen (red.), *Handboek verdediging* (3de druk), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 663-705.

Verhagen e.a. 2020

A.C.J. Verhagen, J.H.L.J. Janssen & B. Claes, 'Herstel de relatie tussen gedetineerde ouder en kind – juist in tijden van COVID-19', *Sancties* 2020/77, p. 344-351.