

Rapport

Onaanvaardbaar oponthoud

Een onderzoek uit eigen beweging naar de duur en wijze van opvang van gedetineerden in ophoudkamers van het cellencomplex in een gerechtsgebouw.

Onderzoeksteam

Marianne van der Kleij, senior onderzoeker

Mirjam de Vries, senior onderzoeker

Annelies van der Ploeg, onderzoeker

Ondersteuning

Sij=a Beer

Datum: 18 december 2017

Rapportnummer: 2017/140

1	Inleiding.....	3
2	Het gebruik van ophoudkamers.....	5
2.1	Regelingen ophoudkamer	5
2.2	Ophoudtermijn van zes uur	6
2.3	Betrokken partijen	7
2.4	Gebruik ophoudkamers.....	10
3	Gesprekken betrokken partijen.....	13
3.1	Inleiding	13
3.2	De gerechten	13
3.3	De Dienst Vervoer en Ondersteuning.....	17
3.4	Eerdere en lopende pilots	19
4	Conclusies	21
4.1	Ophoudtermijn van zes uur	21
4.2	Huidige stand van zaken.....	21
4.3	Oplossingen	22
5	Bijlage.....	25

1 INLEIDING

's Morgens vroeg werd ik door de DV&O opgehaald. Die reed eerst het hele land door en drie uur later was ik een keer bij de rechtbank. Mijn zitting was pas om 14:00 uur 's middags. Die duurde niet langer dan een uur. Pas rond 17:00 uur werd ik weer opgehaald. Al die tijd zat ik in zo'n kaal hok.

Ingesloten worden in een cel door de overheid is onder omstandigheden gerechtvaardigd, maar blijft voor de betrokkene altijd een indringende gebeurtenis. Uit klachten en signalen van gedetineerden die de ombudsman bereiken, komt vaak naar voren hoe ingrijpend het is om beperkt te worden in je vrijheid. De overheid heeft een plicht om aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst die zorg te verlenen waarvoor deze personen, vanwege die afhankelijke positie, op die overheidsinstanties zijn aangewezen. Eén van deze plichten bestaat naar het oordeel van de ombudsman uit het deugdelijk en humaan opvangen van gedetineerden.

Er zijn verschillende soorten cellen waarin gedetineerden worden opgevangen, kort of langdurig. De ophoudkamer (ook wel wachtcel genoemd) wordt gebruikt bij kort verblijf. Het cellencomplex van gerechtsgebouwen bestaat uit ophoudkamers. Gedetineerden worden hierin geplaatst, in afwachting van hun zitting bij de rechter.

Vanuit het Landelijk Centrum Commissies van Toezicht op de Arrestantenzorg (hierna: LC CTA) ontving de ombudsman het signaal dat gedetineerden regelmatig langer dan zes uur in de ophoudkamers van het cellencomplexen van een gerechtsgebouw verblijven. De LC CTA acht dit een onwenselijke situatie nu er in deze cellencomplexen slechts minimale faciliteiten voor gedetineerden zijn.

Gedetineerden ervaren in de ophoudkamers eenzaamheid en verveling. Vaak zitten zij voorafgaand aan en / of aansluitend op een zitting uren alleen in een ophoudkamer te wachten. Zij geven aan dat de behandeling van de strafzaak veel stress met zich mee brengt. De afwezigheid van faciliteiten, zoals een gelegenheid om te luchten of te roken, wordt als zwaar ervaren. Ook het gebrek aan informatie over de aanvang van een zitting of het tijdstip van terugkeer naar de PI wordt door de gedetineerden als slecht voor de gemoedstoestand ervaren. Daarbij wordt overigens wel aangegeven dat het personeel in de cellencomplexen doorgaans vriendelijk is en behulpzaam. Betere faciliteiten of zorg kan stress verlagend werken, aldus de gedetineerden. Zij geven aan het belangrijk te vinden bij de behandeling van hun strafzaak aanwezig te zijn, maar soms toch er van af te zien om naar de zitting te komen vanwege het vervoer van en naar het gerechtsgebouw en het lange wachten in een ophoudkamer. Ook wordt de onzekerheid of de gedetineerde op tijd terug is om bijvoorbeeld in de PI nog boodschappen te doen of bezoek te ontvangen genoemd als reden om op het laatste moment afstand te doen.

De ombudsman heeft gelet hierop aanleiding gezien om een onderzoek te starten naar de verblijfsduur en de geboden faciliteiten aan gedetineerden in ophoudkamers van drie gerechtsgebouwen. Dit onderwerp heeft (deels) al aandacht gekregen in eerdere onderzoeken van onder meer de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Dienst Vervoer &

Ondersteuning (hierna: DV&O)¹. Er is gelet op de geografische spreiding gekozen om onderzoek te doen bij de gerechten in Den Haag, Amsterdam en Arnhem (rechtbank Gelderland). Onderzoekers van de ombudsman hebben gesprekken gevoerd met medewerkers van de betrokken instanties, waaronder de gerechtsbesturen, het Openbaar Ministerie (hierna: OM), de (parket)politie², de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI), de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) en de DV&O. Tevens hebben zij de cellencomplexen van de genoemde gerechten bezocht. Ook heeft er een rondetafelbijeenkomst plaatsgevonden op 19 oktober 2017 onder leiding van de Nationale ombudsman met alle betrokken partijen.

1 Onderzoek door de Inspectie voor Sanctietoepassing (huidige Inspectie Veiligheid en Justitie) in 2006, onderzoek door de Inspectie Veiligheid en Justitie naar arrestantenzorg in 2014, onderzoek door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) naar het vervoer van ingeslotenen en hun goederen in 2012 en Onderzoek in opdracht van DV&O door de Vrije Universiteit naar de oorzaken van agressie en geweld tegen justitiële transportgeleiders 2012.

2 In Amsterdam is gesproken met medewerkers van Beveiliging, Bewaking en Vervoer (BBV) die in dienst zijn van het Gerecht. De medewerkers van de BBV vervullen in Amsterdam de taken van de parketpolitie. In Amsterdam is er dan ook geen parketpolitie werkzaam.

2 HET GEBRUIK VAN OPHOUDKAMERS

2.1 Regelingen ophoudkamer

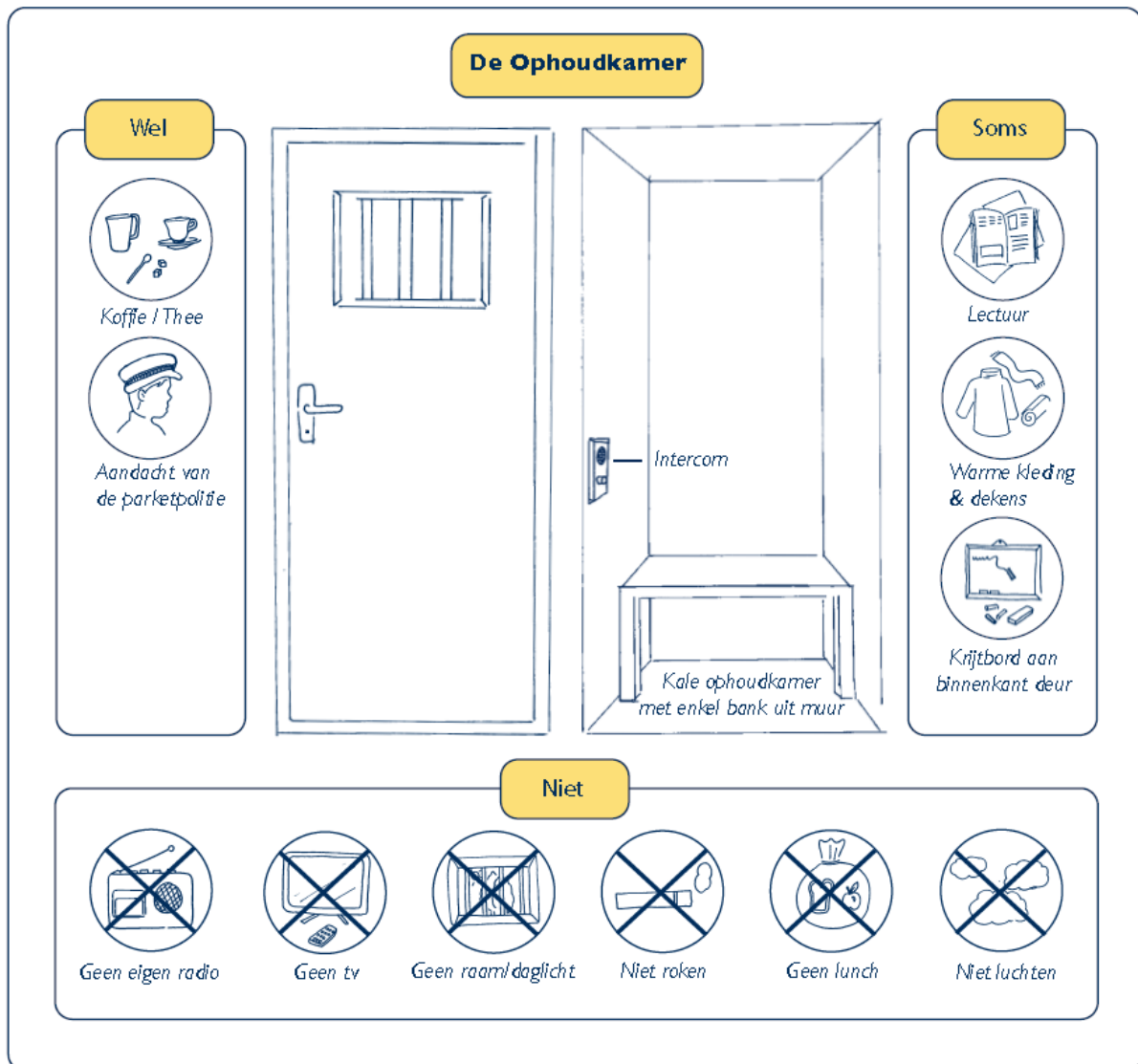
Een ophoudkamer is bedoeld om een persoon kort in op te houden en is dan ook niet geschikt voor het dag- en nachtverblijf van een persoon. Het voorzieningenniveau in de ophoudkamers wijkt dan ook ingrijpend af van dat voor politiecellen en de cellen in een Penitentiaire Inrichting (hierna: PI). Vanuit de Raad voor de rechtspraak bestaat er voor de gerechten een kaderstellende regeling '*functionele eisen gerechtsgebouw*'. Hierin staan de algemene kaders opgenomen ten aanzien van ophoudruimtes in een gerechtsgebouw en aan welke eisen deze moeten voldoen. Zo dient de eenpersoons ophoudkamer ten minste zes vierkante meter groot te zijn en moet voorzien zijn van een intercom, ventilatie en verlichting. In het cellencomplex zelf moeten toiletten, douches en oogdouches aanwezig zijn³. Daarnaast bestaan er bij de meeste gerechten zogenaamde Dienstenovereenkomsten of Regelingen cellencomplex tussen het gerechtsbestuur, de politie, en het OM⁴. Hierin zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen geregeld. Ook wordt beschreven hoe een ophoudkamer er per gerechtsgebouw uitziet, welke faciliteiten er aanwezig zijn en welke zorg er wordt verleend aan de gedetineerden. Tot slot staat in de Regeling Politiecellen beschreven waaraan een ophoudkamer moet voldoen.

In de praktijk betekent dit dat een ophoudkamer eigenlijk niet meer is dan een kale ruimte met een, aan de muur bevestigde (stenen) bank. In de drie cellencomplexen die gedurende het onderzoek zijn bezocht is dit beeld niet anders. De onderlinge verschillen zijn klein. Zo zijn de binnenkanten van de deuren in één van de cellencomplexen bewerkt met krijtverf, waarop gedetineerden desgewenst kunnen tekenen. In een ander cellencomplex is er de mogelijkheid dat de gedetineerde lectuur krijgt uitgereikt. Ook worden er in een gerechtsgebouw desgevraagd dekens uitgedeeld of biedt men warme kleding aan. De gedetineerde wordt op gezette tijden voorzien van koffie, water of thee. Standaard is er geen lunch aanwezig; gedetineerden moeten deze zelf meenemen vanuit de PI waar zij zijn gedetineerd. Gedetineerden die komen in verband met een voorgeleiding bij de rechter-commissaris worden wel van een lunch voorzien. Een warme maaltijd wordt tijdens verblijf in de ophoudkamers niet verstrekt, alleen bij hoge uitzondering wanneer een zitting extreem lang is uitgelopen. Bij geen enkel (bezocht) gerechtsgebouw is het mogelijk voor een gedetineerde om te luchten of te roken.⁵

3 In verband met gebruik pepperspray.

4 Amsterdam heeft een Reglement Arrestantenzorg.

5 De gerechten hebben een aparte ophoudkamer voor minderjarigen. Doorgaans hebben deze kamers een vriendelijkere uitstraling. Er zijn bijvoorbeeld tekeningen op de muur aangebracht, er hangt een tv en er staat een tafel met stoelen.



2.2 Ophoudtermijn van zes uur

De verblijfsduur van een gedetineerde in een ophoudkamer is niet wettelijk vastgelegd. De European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment (CPT), toezichthouder vanuit Europa op onder andere gedetineerdenzorg, heeft zich in een recent rapport ook niet uitgelaten over deze ophoudtermijn, wel over de faciliteiten⁶. De LC CTA gaat uit van een maximaal aanvaardbare duur van zes uur. Het gaat hier dan over zes uur 'netto' ophoudtijd. Dit betekent dat de tijd die de gedetineerde op zitting is, of bijvoorbeeld spreekt met zijn raadsman in een andere ruimte, niet is meegenomen. Het is de daadwerkelijke tijd dat een gedetineerde doorbrengt in een ophoudkamer. De LC CTA onderbouwt deze zes uur termijn enerzijds met het argument dat verdachten vaak een stressvolle dag tegemoet

⁶ Council of Europe, CPT/inf (2017), Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment (CPT), 19 January 2017.

gaan als zij naar zitting moeten. Gedurende die dag kunnen zij niet roken, luchten of bijvoorbeeld recreëren. Anderzijds is aansluiting gezocht bij de in artikel 61 van het Wetboek van Strafvordering genoemde termijn van de maximale ophoudtijd van een verdachte gedurende een onderzoek voor een feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegestaan⁷. Uit de gesprekken met de gerechtsbesturen en de Raad blijkt dat zij uitgegaan van een termijn tussen de vier en maximaal zes uur. Dit is ook bijvoorbeeld vastgelegd in de Regeling Cellencomplex Paleis van Justitie.

De ombudsman is van mening dat de ophoudkamer naar zijn aard bedoeld is voor kort verblijf. De faciliteiten schieten tekort om bij het overschrijden van een netto termijn van zes uur vanuit het perspectief van de gedetineerden nog aanvaardbaar te zijn. Het langer verblijven in een cel zonder daglicht, in afzondering en doorgaans zonder enige noemenswaardige bezigheid is naar het oordeel van de ombudsman onaanvaardbaar. Daar komt bij dat onder deze omstandigheden terecht de vraag kan worden opgeworpen welke invloed dit heeft op het vermogen van een gedetineerde om zijn eventuele verklaring tijdens een zitting goed naar voren te brengen.

De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat het onaanvaardbaar is dat gedetineerden langer dan zes uur worden opgehouden in een ophoudkamer omdat dit in strijd is met de mensenrechten. De maximale verblijfsduur van zes uur zal dan ook verder als uitgangspunt worden genomen.

2.3 Betrokken partijen

Er zijn verschillende partijen betrokken bij de opvang van gedetineerden in de cellencomplexen. In verschillende regelingen en overeenkomsten is vastgelegd hoe de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld. De ombudsman constateert dat de uitvoering hiervan een complex samenspel is voor deze organisaties, waarbij elk gerecht ook nog een eigen identiteit heeft. Voor de betrokken ketenpartners is niet altijd duidelijk waar knelpunten besproken kunnen worden. Ook voor gedetineerden is het niet makkelijk het overzicht te verkrijgen welke organisatie waar precies verantwoordelijk voor is. Zij zien daardoor soms af van het indienen van een klacht. Om een globaal beeld te krijgen van ieders rol in de keten volgt hieronder een korte uiteenzetting.

Het gerechtsbestuur is verantwoordelijk voor de inrichting van het cellencomplex. Het gaat dan om de faciliteiten die aanwezig zijn en de kwaliteit en het onderhoud aan het complex. Ook is het gerechtsbestuur verantwoordelijk voor de veiligheid van het cellencomplex. De rechter heeft de regie op een zitting. Echter, het verloop van een zitting laat zich soms moeilijk voorspellen. Wat vooraf wellicht wordt ingeschat als een eenvoudige zaak, kan op zitting toch langer duren dan voorzien, of andersom.

De parketpolitie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taak bewaking, verzorging en bejegening van de gedetineerden. Zij dragen zorg voor de veiligheid en het

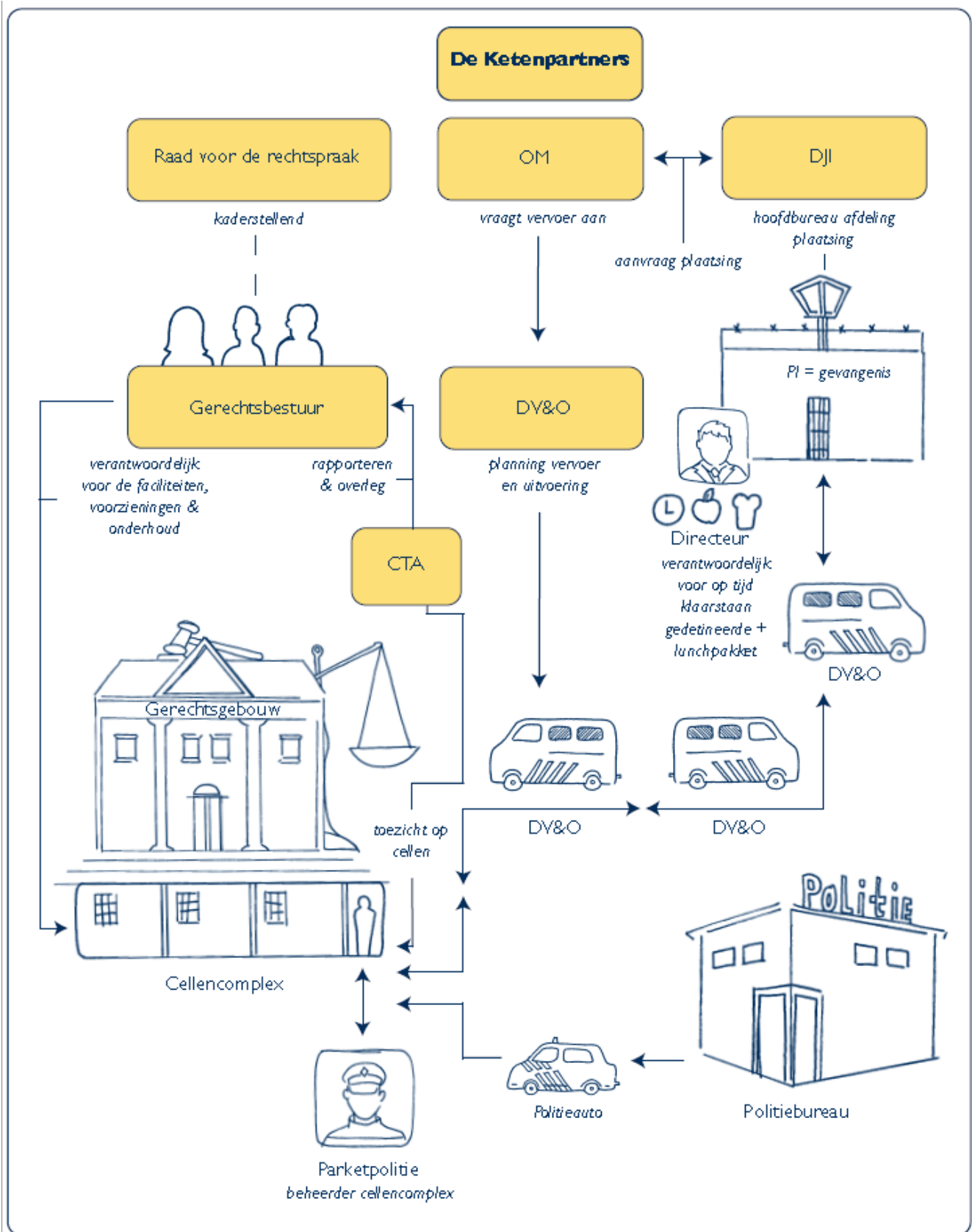
⁷ Dit artikel is per 1/3/2017 komen te vervallen. De ophoudtermijn is gewijzigd en vastgelegd in het nieuwe artikel 56a Wetboek van Strafvordering. Lid 2 van dit artikel luidt nu: De verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten kan ten hoogste negen uur worden opgehouden voor onderzoek; de verdachte van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten ten hoogste zes uur (...).

welbevinden van de gedetineerden. Wanneer een gedetineerde aankomt in het cellencomplex zorgt de parketpolitie er ook voor dat de gedetineerden, na een fouillering, naar de ophoudkamer wordt geleid en vandaaruit begeleid wordt naar de zittingszaal. De politie verzorgt het vervoer van een gedetineerde die moet worden voorgeleid, afkomstig van het politiebureau naar het cellencomplex.

De Commissie van Toezicht Arrestantenzorg (CTA) houdt toezicht op de wijze waarop de gedetineerden in het cellencomplex worden behandeld, en doen hiervan verslag aan het bestuur van de rechtbank.

Het OM vraagt het vervoer van en naar het gerechtsgebouw voor een gedetineerde aan. Dat doet het OM rechtstreeks bij de DV&O, die het vervoer vervolgens inplant en uitvoert. Is het vervoer gepland dan moet de directeur van de PI waar de gedetineerde verblijft er voor zorgen dat deze persoon ook op het geplande tijdstip klaarstaat, met zijn lunchpakket⁸. Ook regelt het OM een plek voor een gedetineerde via de DJI in een PI, wanneer de bewaring door een rechter-commissaris is gelast.

⁸ Zie ook Regeling vervoer van Justitiabelen, 15 juli 2014.



2.4 Gebruik ophoudkamers

Gedetineerden komen om verschillende redenen naar het gerechtsgebouw. Dit betekent dat er verschillende groepen gedetineerden zijn, die allemaal samenkomen in het cellencomplex en op bepaalde punten verschillend van elkaar behandeld dienen te worden. Te denken valt aan gedetineerden die komen voor een voorgeleiding bij de rechter-commissaris of juist voor een inhoudelijke behandeling van de strafzaak. Maar ook kan gedacht worden aan het verschil tussen man, vrouw, meerderjarig en minderjarig⁹. Sommige cellencomplexen bedienen bijzondere kamers van een rechtbank of het hof. Het cellencomplex in Arnhem heeft bijvoorbeeld te maken met gedetineerden van de Militaire kamer en de Penitentiaire kamer. In de ophoudkamers van een gerechtsgebouw zit dus doorgaans meer dan één type gedetineerde. Ook is het vervoer voor al deze verschillende gedetineerden niet op dezelfde wijze geregeld. Dit is een extra uitdaging voor de parketpolitie, die al deze factoren in het oog moet houden en begeleiden.

Hieronder wordt kort ingegaan op de meest voorkomende redenen van verblijf van een gedetineerde in het cellencomplex.

Voorgeleiding:

Gedetineerden die moeten worden voorgeleid aan de rechter-commissaris in verband met de inbewaringstelling. Deze gedetineerden komen van een politiebureau in de buurt en worden, vaak in de ochtend, gebracht door de politie. Het tijdstip van de voorgeleiding hoeft niet persé ook in de ochtend te zijn. De voorgeleiding op zichzelf zal in de regel niet veel tijd in beslag nemen.¹⁰ Indien de bewaring door de rechter-commissaris wordt gelast moet er op dat moment een cel in een PI worden gevonden waar de gedetineerde heen kan. Deze plaatsingsprocedure kan pas in gang worden gezet nadat de rechter-commissaris de bewaring heeft gelast. Wanneer via het plaatsingsbureau van DJI in Den Haag duidelijk is naar welke PI een gedetineerde kan worden overgebracht, kan er vervoer bij DV&O worden aangevraagd. Gedurende deze tijd wacht een gedetineerde in een ophoudkamer.

Raadkamer

De zitting waar deze gedetineerden voor komen duurt in de regel ook kort, vaak is er 10 minuten per zaak op een raadkamer gevangenhouding gereserveerd. De gedetineerden komen uit en gaan weer terug naar een PI en worden vervoerd door de DV&O.

Strafzaak

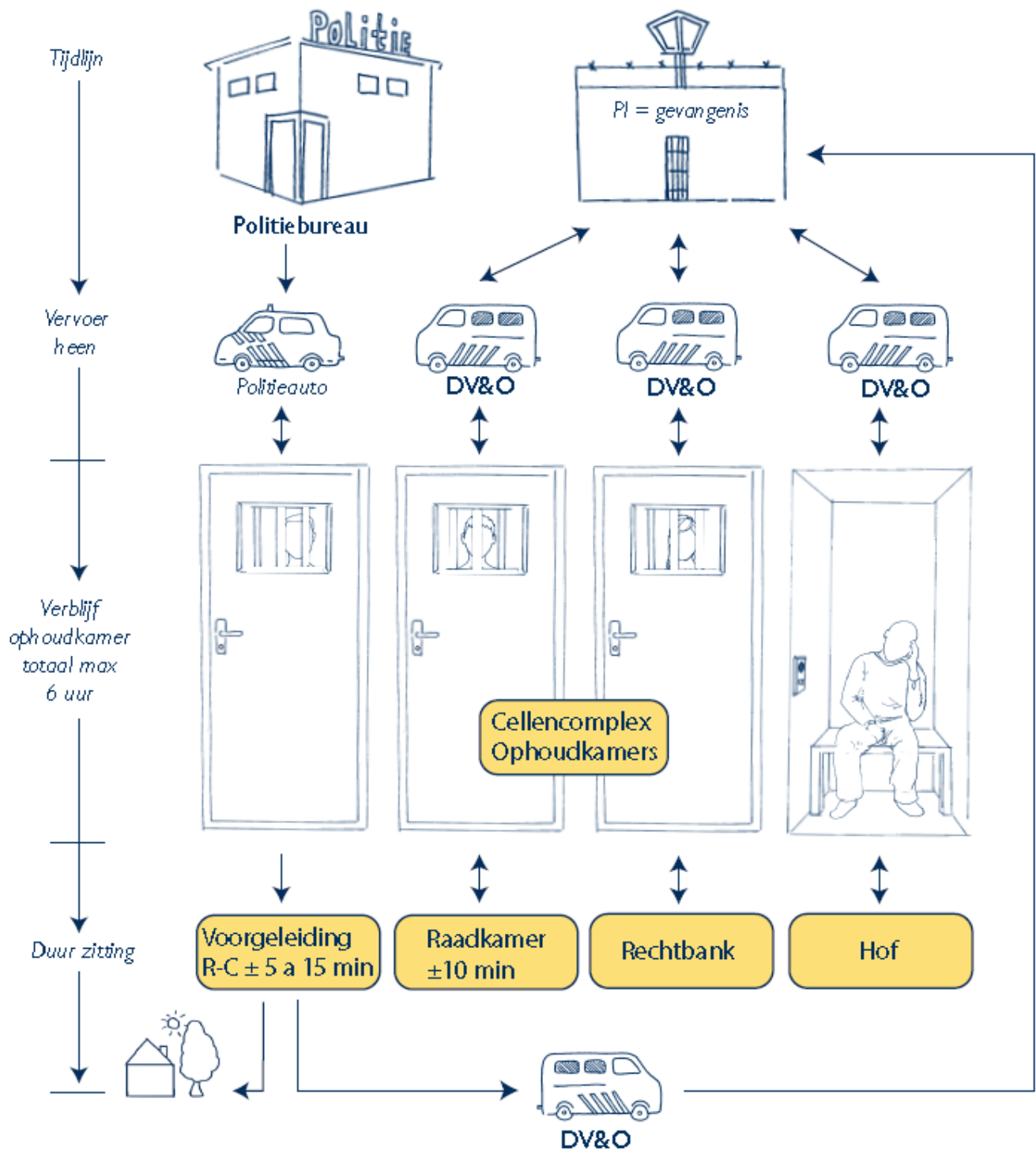
Daarnaast zijn er gedetineerden die voor de behandeling van hun strafzaak komen. Indien de zaak inhoudelijk wordt behandeld zal de zitting doorgaans langer duren dan een voorgeleiding of raadkamer. Deze gedetineerden komen uit een PI en worden

⁹ De civiel gehechte minderjarigen worden niet meer in de standaard DV&O bussen met geüniformeerde medewerkers vervoerd. Zij komen onder begeleiding van een medewerker van DV&O door de gewone ingang van een gerechtsgebouw naar binnen.

¹⁰ Het bestuur van de rechtbank Amsterdam heeft laten weten dat in Amsterdam ongeveer 30 minuten voor een voorgeleiding wordt gepland.

vervoerd door de DV&O. De zittingen zijn vaak ruim van te voren gepland, waardoor het vervoer tijdig kan worden aangevraagd. Ook de verwachte eindtijd van een zitting kan van te voren aan de DV&O worden meegedeeld, zodat de DV&O hier tijdig op kan inspelen en plannen.

Type zittingen met vervoersbewegingen



3 GESPREKKEN BETROKKEN PARTIJEN

3.1 Inleiding

Uit de gesprekken die gevoerd zijn met de gerechtsbesturen, het OM, de DV&O, de parketpolitie en de Raad blijkt dat iedereen uitgaat van een maximaal toegestane duur van verblijf van zes uur in de ophoudkamers. Tevens erkent men dat deze termijn van zes uur regelmatig wordt overschreden. Dit wordt door alle betrokkenen ook daadwerkelijk als probleem ervaren.

Alle betrokkenen geven aan dat dit eigenlijk al jaren speelt en dat er in verschillende onderzoeken ook steeds aandacht voor dit onderwerp is geweest. Ook werd naar voren gebracht dat er allerlei initiatieven zijn gestart met als doel het proces efficiënter in te richten, met als (neven)effect het verkorten van de ophoudduur. Het valt de Nationale ombudsman daarbij op dat, ondanks de erkenning van dit probleem en ondanks de bereidheid die er is om tot oplossingen te komen, de termijn van zes uur nog steeds regelmatig wordt overschreden.

Ter illustratie een aantal cijfers. Van alle bezochte locaties werden cijfers dan wel informatie verkregen over de ophoudduur. Uit informatie verkregen van de parketpolitie van het cellencomplex in Den Haag blijkt bijvoorbeeld dat in 2015 maandelijks ongeveer 11% langer dan zes uur wordt opgehouden in het cellencomplex, waarvan 2% langer dan acht uur. Zes gedetineerden moesten in 2015 zelfs langer dan twaalf uur in hun cel verblijven. In 2016 waren deze cijfers nagenoeg gelijk, hoewel wel een daling van het percentage dat langer dan zes uur wordt opgehouden te zien is vanaf juli 2016. In het cellencomplex van Arnhem blijkt uit overgelegde cijfers over de maand april 2016 dat ook hier met regelmaat gedetineerden langer dan zes uur verblijven, met uitschieters van elf uur, dertien uur en veertien uur. Ook de over de rechtbank Amsterdam verkregen cijfers uit een beperkte periode bevestigen dit beeld.

De ombudsman daagt overheden graag uit om na te denken over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger. In dat kader staat in dit hoofdstuk eerst een overzicht hoe de verschillende overheidsinstanties die betrokken zijn bij de opvang van gedetineerden in de gerechtsgebouwen kijken naar de oorzaken van het probleem en de mogelijke oplossingen.

3.2 De gerechten

Amsterdam

- Is het een probleem?

Het bestuur van de rechtbank Amsterdam geeft aan dat het, gelet op de aard van de ophoudkamer, niet zou mogen gebeuren dat een gedetineerde daar langer dan zes uur in verblijft. Aan de andere kant bestaat niet de indruk dat het ernstig misgaat. Volgens het bestuur lukt het eigenlijk altijd - een uitzondering daar gelaten - om het cellencomplex om 18:00 uur leeg te hebben. Zij zien wel dat gedetineerden die te lang in de ophoudkamers zitten opstandig worden en lastig gedrag gaan vertonen. Dit gedrag werkt ook door op de zitting, waar de rechters ook geen belang bij hebben. De medewerkers van de afdeling Beveiliging, Bewaking en Vervoer (hierna: BBV) geven aan dat gedetineerden die lang zitten vaker bellen dat ze drinken willen, steeds naar het toilet willen en ook geregeld

vragen of 'het busje' al komt. Via de juiste bejegening wordt geprobeerd de gedetineerde rustig te houden.

- **Wat zijn de mogelijke oorzaken?**

Een van de mogelijke oorzaken waarom een gedetineerde langer dan zes uur in een ophoudkamer verblijft, is als de zitting uitloopt dan wel later start. De 'verkeerstoren' - een samenwerking tussen de rechtbank en het OM - plant de zitting nauwkeurig, maar toch is het niet altijd te voorspellen hoe een zitting verloopt. Bij uitloop moet de planning van het vervoer van de gedetineerde worden aangepast. Een duidelijkere reden waarom de gedetineerde te lang zit, is de logistieke uitdaging waar de DV&O zich voor gesteld ziet voorafgaande aan de zitting, aldus Amsterdam. De DV&O tracht zo efficiënt mogelijk om te gaan met de vervoersmiddelen waarover zij beschikt. Hierdoor brengt de DV&O gedetineerden regelmatig heel vroeg in de ochtend al naar de gerechten terwijl zij 's middags pas zitting hebben. Ook kan het zijn dat het erg lang duurt voordat de DV&O hen na het einde van een zitting weer ophaalt. De rechtbank doet er alles aan om te zorgen dat een gedetineerde snel wordt opgehaald. Medewerkers van de afdeling BBV¹¹, het OM en de DV&O overleggen gedurende de dag intensief met elkaar. Ook zit er sinds begin 2017 een liaison van de DV&O bij de afdeling BBV, omdat de DV&O sinds een aantal maanden ook het binnen arrondissementaal vervoer voor zijn rekening neemt. Toen de BBV nog zelf het vervoer deed was de indruk dat het beter en sneller ging.

- **Wat zijn mogelijke oplossingen?**

Het bestuur erkent dat gedetineerden geholpen zouden zijn met een lucht / rook faciliteit als zij lang moeten wachten in een ophoudkamer. Dit is echter geen optie gelet enerzijds op de beheersproblematiek die dit met zich meebrengt, en anderzijds omdat het eenvoudigweg in het cellencomplex niet te realiseren is. De oplossing is dan ook allereerst dat de DV&O het vervoer moet verbeteren. Ook zou de rechtbank het prettiger vinden als zij met een eigen dienst het vervoer kan regelen van gedetineerden die verblijven in PI Zaanstad. De eigen vervoerdienst zou binnen de gewraakte termijn van zes uur gedetineerden kunnen vervoeren, omdat zij geen rekening hoeft te houden met andere logistieke vervoerspuzzels. Daarnaast ziet het bestuur ook een oplossing in het optimaliseren van het Telehoren bij kortere zittingen, zoals bij een raadkamer gevangenhouding.

Arnhem

- **Is het een probleem?**

Hoewel het langer ophouden dan wenselijk van gedetineerden geen acuut escalerend probleem is, is de problematiek wel degelijk bekend en moet er een oplossing komen. Ook hier ziet het bestuur en de parketpolitie dat het lang ophouden van een gedetineerde niet ten goede komt aan zijn of haar gemoedstoestand. Hoe langer iemand zit, hoe vervelender het gedrag. Ook heeft dit invloed op het verloop van een zitting. De parketpolitie probeert via de juiste bejegening de gedetineerde rustig te krijgen. Met name ziet dat op het tijdig communiceren over hoe laat het busje van de DV&O de

¹¹ BBV In Amsterdam is gesproken met medewerkers van Beveiliging, Bewaking en Vervoer (BBV) die in dienst zijn van het Gerecht. De medewerkers van de BBV vervullen in Amsterdam de taken van de parketpolitie. In Amsterdam is er dan ook geen parketpolitie werkzaam.

gedetineerde komt ophalen. De parketpolitie geeft duidelijk aan dat zij er geen enkel belang bij heeft dat een gedetineerde langer dan zes uur in de cel zit. Een keer was een gedetineerde zo onhandelbaar in het cellencomplex en duurde het te lang voordat de DV&O hem kon ophalen, dat iemand van de parketpolitie de gedetineerde zelf heeft teruggebracht. Als op voorhand bekend is dat het lang duurt tot aan het moment dat de DV&O een gedetineerde ophaalt, of als het daadwerkelijk al tegen sluitingstijd loopt (18.00 uur), plaatst de parketpolitie gedetineerden over naar het hoofdbureau van politie dat aan de overkant van het gerechtsgebouw ligt. Op deze manier kunnen de gedetineerden gebruik maken van extra faciliteiten, zoals luchten of roken, en krijgen zij een warme maaltijd. Vanaf daar haalt de zogenaamde 'veegbus' van de DV&O hen op. Keerzijde van deze escape is volgens de parketpolitie dat het soms de schijn heeft alsof het vervoer vanuit Arnhem nu helemaal onderaan het lijstje van de DV&O staat, omdat de gedetineerden op deze wijze passende zorg krijgen.

- **Wat zijn mogelijke oorzaken?**

Ook in Arnhem geven de betrokken partijen twee redenen aan voor het onwenselijk lang ophouden van een gedetineerde, namelijk (in mindere mate) het uitlopen van zittingen maar vooral het vervoer van een gedetineerde naar en van een rechtbank. Met name het vervoer wordt als grootste knelpunt gezien. Om er zeker van te zijn dat de gedetineerden tijdig voor de zitting aanwezig zijn voert de DV&O ze regelmatig uren eerder aan. Daarbij lukt het de DV&O lang niet altijd om de gedetineerde kort na afloop van een zitting weer op te halen. Mogelijk dat hier financiële motieven aan ten grondslag liggen. In dit verband wijst de rechtbank ook nog op het probleem dat veel gedetineerden op het allerlaatste moment afstand doen van hun recht om een zitting bij te wonen. De rit is dan echter al gepland en vaak is de bus ook al onderweg en dit drukt dan op de planningscapaciteit. Sinds begin 2017 bevindt zich ook in Arnhem bij de parketpolitie een liaison van de DV&O, omdat de DV&O het binnen arrondissementaal vervoer heeft overgenomen. Ook wordt gewezen op de nieuwe werkwijze bij het aanvragen van een plek in een PI voor gedetineerden die zijn voorgeleid bij de rechter-commissaris. Omdat de plek pas mag worden aangevraagd ná het daadwerkelijke bevel tot bewaring van de rechter-commissaris, kost dit veel tijd.

- **Wat zijn mogelijke oplossingen?**

De insteek moet volgens de betrokken partijen in Arnhem zijn dat voorkomen wordt dat een gedetineerde langer dan zes uur wordt opgehouden. Het aanbieden dan wel creëren van extra faciliteiten bij langer verblijf dan zes uur is vanuit beheersmatig perspectief onwenselijk, en gelet op de gebouwelijke situatie ook niet mogelijk. De oplossing moet worden gezocht in het uitbreiden van de capaciteit van de DV&O, zodat de DV&O meer ritten kan rijden.

Den Haag

- **Is het een probleem?**

De rechtbank in Den Haag heeft aangegeven dat de ophoudduur inderdaad beter kan. De medewerkers van parketpolitie geven aan dat zij er belang bij hebben dat een gedetineerde rustig blijft. Indien een gedetineerde lang in een ophoudkamer moet

wachten merken zij dat de onrust bij die persoon toeneemt. Zij proberen dan middels extra aandacht de gedetineerde rustig te laten blijven. Goed informeren over de planning is daarbij belangrijk. Heel incidenteel brengen zij bij een lange uitloop in de avond een gedetineerde over naar het hoofdbureau van politie zodat de DV&O de gedetineerde van daaruit ophaalt.

- **Wat zijn de oorzaken?**

Het bestuur van de rechtbank Den Haag heeft aangegeven dat de rechtbank het probleem niet veroorzaakt. Zittingen lopen nauwelijks uit, de planning wordt nagenoeg gehaald. De parketpolitie heeft echter aangegeven dat zittingen best wel eens uitlopen, en omdat de DV&O strak plant, het busje dan al weg is voordat de gedetineerde terug is van de zitting. Dit omdat de DV&O doorgaans niet wacht als een gedetineerde niet klaar staat. Daarnaast wordt aangegeven dat het probleem vooral ook zit in het vervoer door de DV&O, en ook dat het OM wel eens het vervoer verkeerd aanvraagt. De parketpolitie ziet dat de DV&O ritten combineert, waardoor sommige gedetineerden heel vroeg worden aangeleverd. Zij nemen bijvoorbeeld twee verdachten uit dezelfde PI mee heen en terug, terwijl voor de ene verdachte de zitting al om 9:00 uur begint, en voor de tweede verdachte de zitting pas om 14:00 uur. Ook gaat er veel capaciteit bij de DV&O verloren doordat de gedetineerde op het laatste moment afstand doet van zijn recht om op zitting te verschijnen. Ook de hierboven al genoemde nieuwe werkwijze bij het aanvragen van een plek in een PI voor gedetineerden die zijn voorgelid bij de rechter-commissaris wordt door de parketpolitie en het OM genoemd als oorzaak.

- **Wat zijn de mogelijke oplossingen?**

In Den Haag wordt door alle betrokken partijen verwezen naar een eerdere Pilot (2012), waarbij de PI Alphen aan den Rijn (hierna: PI Alphen) was ingericht als transferium. Tussen het gerechtsgebouw en de PI Alphen reden de cellenbussen van de DV&O non-stop heen en weer. Iedereen was hier erg tevreden over, maar het model bleek te duur vanwege alle extra ritten. Dit zou een oplossing kunnen zijn. Vooral moet de oplossing gezocht worden in het verbeteren van het vervoer en aanlever- en ophaaltijden door de DV&O.

Raad voor de rechtspraak

De Raad heeft aangegeven dat de lange ophoudduur een probleem is dat alleen maar groter wordt. Dit omdat Penitentiaire Inrichtingen dicht gaan waardoor de afstand tot de gerechten groter wordt, en de wegen in met name de Randstad steeds meer dichtslibben. De reactie van de DV&O is dat zij nog vroeger op pad gaan, waardoor gedetineerden vaak vele uren voordat de zitting aanvangt al worden aangeleverd. Het belang van het niet langer ophouden van gedetineerden is enerzijds dat hun aanwezigheid beslag legt op de capaciteit (lees geld). De gedetineerden moeten zo kort mogelijk in het gebouw zijn. Anderzijds is het zo dat gedetineerden driftig worden en moeilijk te hanteren zijn na een langere ophoudperiode. De meest voorkomende klacht uit het cellencomplex is ook dat gedetineerden boos / agressief gedrag hebben vertoond omdat ze oneigenlijk lang zijn opgehouden, aldus de Raad. Het is juist dat zittingen ook wel eens uitlopen of dat het anders gaat op de zitting dan van te voren is voorzien, maar

dat hangt ook samen met de onafhankelijke positie die een rechter heeft en die zelf de regie van een zitting bepaalt.

In het verleden heeft de DV&O aan de Raad verzocht om luchtplaatsen te creëren. Gelet op de locaties, de gebouwelijke situatie van de gerechten en de veiligheid is dit niet uitvoerbaar. Ook het idee om rechters naar een PI te brengen stuit op logistieke en principiële bezwaren. Een verdachte wordt volgens de wet voorgeleid voor een rechter, komt de rechter naar de PI dan gaat de betekenis hiervan weg.

Voor het vinden van een oplossing moet volgens de Raad gekeken worden of het mogelijk is om de DV&O frequenter te laten rijden. Ook de pilots met de ingerichte transferia werkten goed, maar kostten te veel geld. Er bestaat scepsis tegenover de pilot Businesscase Vervoer (zie verderop onder 3.4), nu de indruk bestaat dat de (parket)politie op kleine afstanden vaak efficiënter kan vervoeren. Tot slot is er wellicht winst te halen in het rooster bij de rechtbank wat betreft voorgeleidingen, nu gedetineerden in die gevallen vaak om 9 uur worden aangeleverd, terwijl de voorgeleiding pas een aantal uren later is.

3.3 De Dienst Vervoer en Ondersteuning

De DV&O verzorgt nagenoeg al het vervoer tussen de PI's en de rechtsgebouwen. Daardoor is de DV&O van essentieel belang in dit onderzoek. Uit gesprekken met medewerkers van de DV&O en een bezoek aan het hoofdkantoor komt het volgende beeld naar voren.

De DV&O maakt een planning voor de ritten die worden aangevraagd. Bij deze planning moet de DV&O rekening houden met veel verschillende factoren, waar de ketenpartners zich niet altijd van bewust zijn. Het OM vraagt het vervoer aan. Het blijkt dat er verschillende aanvraagformulieren in het land worden gebruikt, waardoor de informatie niet altijd uniform en volledig is. Het OM geeft bij de aanvragen vaak geen eindtijden van zittingen aan. Indien er geen eindtijd wordt aangegeven, poogt de DV&O bij het OM de geschatte eindtijd te achterhalen. Lukt dit niet, dan is er binnen de DV&O een standaard tijdenlijst beschikbaar die vermeldt hoe lang er voor elk soort zitting mag worden gerekend. Op korte termijn gaat de DV&O een nieuw aanvraagstelsel (DRIFE) hanteren. Dan moet iedere aanvrager op uniforme wijze digitaal aanvragen en kan het OM vragen, zoals de verwachte eindtijd van een zitting, niet meer omzeilen. De DV&O heeft op dit punt positieve verwachtingen van het nieuwe systeem. Op de meldkamer is er overzicht van alle vervoersbewegingen. Per busje / transport is de planning, route en de te vervoeren gedetineerden inzichtelijk. Medewerkers van de DV&O monitoren dit constant.

Van iedere rit maakt de DV&O een risico-inventarisatie op basis van de aangeleverde informatie en eigen onderzoek en bronnen van de DV&O. Sommige typen gedetineerden komen in aanmerking voor specialistisch vervoer (denk aan Extra Beveiligd Vervoer of vervoer middels het Bijzonder ondersteuningsteam) wat maakt dat dit vervoer door een gespecialiseerde medewerkersgroep wordt uitgevoerd. Voorts houdt de DV&O bij het maken van de planning rekening met diverse uitvoeringscriteria die met de ketenpartners

zijn afgesproken. Met name voor het vervoer van gedetineerden zijn pagina's aan criteria en eisen opgesteld, bijvoorbeeld eisen waaraan de bus moet voldoen en het gescheiden vervoeren van verschillende type gedetineerden. Al deze afspraken betekenen vaak een beperking van het efficiënt kunnen inzetten van een transport. Denk bijvoorbeeld aan gedetineerden in dezelfde strafzaak die in beperkingen worden gesteld. Dit is pas bekend op de dag zelf en dan moet de DV&O du moment een leeg busje voor elke gedetineerde afzonderlijk regelen. Dat is een ingewikkelde logistieke puzzel die tijd kost. Het klopt dat wanneer de gedetineerde niet op tijd klaar is, de bus weer vertrekt in verband met de planning. De DV&O hanteert voor wat betreft de ophoudduur als enige norm dat gedetineerden voor sluitingstijd opgehaald moeten worden bij de rechtbank. Daar waar het gelet op de planning mogelijk is, is een gedetineerde op verzoek eerder op te halen. Er is veel contact tussen de berijders van de busjes en de meldkamer van de DV&O. Een redelijk groot obstakel voor de planning is dat ongeveer 30% van de gedetineerden op het laatste moment afstand doet, en dus niet meer vervoerd hoeven te worden. De ritten zijn dan al echter wel ingeboekt of het busje staat al bij de PI. Tot slot vervoert de DV&O uit efficiency overwegingen gedetineerden die uit één PI komen en zitting hebben op dezelfde dag en locatie tegelijk.

Knelpunten

De DV&O ziet naast de hierboven genoemde moeilijke logistieke puzzel, nog een aantal andere knelpunten die van invloed zijn op het op tijd aanleveren en ophalen van gedetineerden. De DV&O heeft als uitgangspunt om de gedetineerde uiterlijk een kwartier voor aanvang van de zitting af te leveren. Op drukke dagen komt het voor dat de DV&O wel op tijd bij de rechtbank aanwezig is, maar in de rij staat bij de sluis van de ingang van het cellencomplex om de gedetineerden af te leveren. Op korte termijn wordt dit per locatie op maat afgestemd. Ook financieel speelt het een en ander. De DV&O constateert dat het geld dat zij ontvangt voor de uitoefening van haar taak ontoereikend is. Ook merkt de DV&O op dat men elkaar binnen de keten slecht informeert en het lastig is om zaken te regelen. Dit komt ook omdat elk gerecht zijn eigen regels heeft en het anders wil. Ook verschilt het aantal vervoersbewegingen per gerecht enorm. De nieuwe werkwijze dat pas vervoer kan worden aangevraagd nadat een gedetineerde daadwerkelijk in bewaring is gesteld door een rechter-commissaris zorgt eveneens voor veel vertraging.

Oplossingen

Een financiële impuls zou er voor kunnen zorgen dat de DV&O meer vervoersbewegingen kan inzetten, waardoor de DV&O ook sneller kan inspelen op acute vragen. Ook zou het OM tijdiger de aanvragen kunnen doen. Daarnaast bezit de DV&O sinds februari 2017 over een nieuwe moderne cellenbus, die wel geschikt is om verschillende typen gedetineerden (man, vrouw, meerderjarig, minderjarig) in te vervoeren. Deze bus kan dus ritten combineren die op dit moment nog afzonderlijk worden gereden. Er loopt nu een pilot waarbij deze bus wordt ingezet.

De DV&O was enthousiast over de pilot transferium, waardoor er kortere ophoudtijden voor de gedetineerden werden gerealiseerd. Het zittingsrooster zou ook gewijzigd kunnen worden, in die zin dat de zogenaamde 'vrije voeters' allemaal in de middag

worden gepland, en de gedetineerden in de ochtend. Tot slot zou het een idee kunnen zijn om de medewerkers van de DV&O te laten wachten tot dat de zitting is afgelopen. Dit is echter een dure oplossing, aldus de DV&O.

3.4 Eerdere en lopende pilots

Uit de gesprekken blijkt dat er al verschillende pilots zijn geweest (dan wel nog lopen) teneinde te zorgen dat zo efficiënt mogelijk met de beschikbare middelen wordt omgegaan. Hier volgt een aantal voorbeelden met een beschrijving van de effecten.

Pilot 'optimalisering plaatsing preventief gehechten'

Voorheen kon het OM plekken in PI's en ook het vervoer voor de verdachten die werden voorgeleid bij een rechter-commissaris vooraf reserveren. Het bleek echter dat de rechter-commissaris veel verdachten (zo'n 45%) in vrijheid stelde. Hierdoor kampte de DJI met (financiële) problemen door een teveel aan cellen dat onnodig opengehouden werd. Daarnaast moesten die geplande ritten bij de DV&O worden afgezegd. De praktijk is nu dat er vooraf geen plek voor een verdachte in een PI kan worden gereserveerd. Pas wanneer duidelijk is of een verdachte daadwerkelijk in bewaring is gesteld, kan het OM bij het plaatsingsbureau van de DJI een plaats aanvragen. Nadat deze plaats bekend is kan het OM het vervoer bij de DV&O aanvragen. Gevolg van deze werkwijze is dat een verdachte langer in een ophoudkamer moet wachten, omdat pas aan het einde van het proces het vervoer kan worden aangevraagd. De DJI is echter met het OM Amsterdam in de zomer van 2016 een project gestart waar nog wel vooraf plekken gereserveerd mogen worden, maar waarbij overreserveringen zoveel mogelijk voorkomen worden. Er wordt nu realistischer ingeschat wat de kans is dat een verdachte in bewaring wordt gesteld. Van 45% overreservering is dit naar 10% gedaald.

Pilot 'Telehoren raadkamer'¹²

Er is sinds oktober 2016 een uitbreiding geweest van de lopende pilots met 'Telehoren raadkamer'. De insteek van het project is het vervangen van gedetineerdenvervoer. Naast besparing is het doel de kwaliteit en toegang tot het strafrecht te verbeteren (veel gedetineerden doen afstand).

Er wordt al op verschillende rechtbanken in het land in samenwerking met PI's gewerkt met Telehoren voor de zittingen van de raadkamer. Het gaat om de kortdurende zittingen, zoals verlenging gevangenhouding¹³. De resultaten van deze pilot worden in september 2017 verwacht.

Uit een tussen evaluatie klinkt enerzijds een positief geluid (mits de techniek werkt). Anderzijds blijkt dat veel rechters het niet prettig vinden om de gedetineerden niet in persoon te zien. Ditzelfde geldt voor gedetineerden, de meesten zijn liever ter zitting aanwezig. De raadslieden kunnen kiezen waar ze gaan zitten: bij de cliënt in de PI of bij

¹² In het kader van dit onderzoek werd gesproken met de projectleider en de secretaris van dit project van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

¹³ Het gaat om de volgende rechtbanken:

- Rechtbank Oost-Nederland (Arnhem met PI Zutphen en Almelo met PI Zwolle).
- Rechtbank Midden-Nederland (Utrecht) met PI Nieuwegein.
- Rechtbank Amsterdam met PI Zaanstad.
- Rechtbank Haarlem met PI Zaanstad en Zwaag.
- Rechtbank Rotterdam met PI de Schie, Dordrecht en binnenkort Krimpen a/d IJssel.

de rechter in het gerechtshuis. Voor hen is de keuze om op de rechtbank te gaan zitten snel gemaakt.

Pilot Transferium Alphen aan den Rijn

Enige jaren geleden is er ten behoeve van de rechtbank Den Haag, een transferium ingericht in de PI Alphen aan den Rijn (hierna: PI Alphen). Gedetineerden werden vanuit de PI's waar zij verbleven overgebracht naar de PI Alphen en wachtten daar op het vervoer, dat als pendeldienst reed, naar het gerechtshuis. In de PI kon de gedetineerde gebruik maken van de aldaar aanwezige faciliteiten, die ruimer zijn dan in een ophoudkamer van het cellencomplex. Een aanlevertijd van maximaal één uur voor een zitting en twee uur na een zitting was haalbaar. Hoewel alle betrokken partijen positief zijn over deze pilot, was het een te dure oplossing en heeft de pilot geen vervolg gekregen. Er vonden meer vervoersbewegingen plaats, en in het transferium zelf moesten extra (beveiligings)maatregelen worden genomen. Ook konden niet alle groepen gedetineerden, bijvoorbeeld vrouwen, worden geplaatst in de PI Alphen. Overigens is goed te vermelden dat naast het transferium in de regio Den Haag, er in een andere regio dezelfde pilot heeft plaatsgevonden.

Pilot Businesscase Vervoer

Deze pilot loopt thans in verschillende arrondissementen; rechtbanken Noord-Nederland, Den Haag en Oost-Nederland. De proef bestaat eruit dat de DV&O ook het vervoer tussen de gerechten en de PI's die zich binnen het arrondissement bevinden, het zogenaamde BIARR vervoer, verzorgt. Voorheen nam de (parket)politie deze korte(re) ritten voor haar rekening. De gedachte hierachter is dat de DV&O de specialist is op het gebied van vervoer, de capaciteit hiervoor heeft en de politie de tijd die anders gemoeid zou zijn met het vervoer op een andere manier kan inzetten. In het kader van de pilot zitten liaisons van DV&O meerdere dagen per week bij de parketpolitie op het gerecht. De liaison signaleert knelpunten en staat rechtstreeks in contact met de planning van zijn eigen organisatie. Uit de gesprekken blijkt dat deze pilot verschillend wordt ontvangen in het land.

Pilot terugdringen annuleringen.

De ervaring leert dat ongeveer 30% van de gedetineerden op het laatste moment toch aangeeft dat zij niet naar de zitting willen gaan, terwijl er al wel vervoer is ingepland en in sommige gevallen ook al op weg is om de gedetineerde op te halen. Dit heeft enorme gevolgen voor de planning, omdat bussen dan onnodig om of leeg door het land rijden. Er loopt thans een pilot die inhoudt dat medewerkers in de diverse PI's twee dagen voorafgaand aan een zitting aan de gedetineerde vragen of hij naar de zitting wil of afstand doet. Hiervoor moet hij een verklaring tekenen. Voor spijtoptanten die afgetekend hebben, maar alsnog willen gaan, wordt een spoedaanvraag voor het vervoer bij de DV&O ingediend. Zij houden wel het recht op zitting aanwezig te zijn.

4 CONCLUSIES

4.1 Ophoudtermijn van zes uur

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger.

De Nationale ombudsman hecht er grote waarde aan om bestuursorganen actief te betrekken bij de resultaten van onderzoeken en het bedenken van oplossingen. Daarom is er onder zijn leiding op 19 oktober 2017 een rondetafelbijeenkomst gehouden met alle bij dit onderwerp betrokken instanties¹⁴.

Door dit onderzoek en de rondetafelbijeenkomst heeft de Nationale ombudsman een goed beeld gekregen over het gebruik van de ophoudkamers in gerechtsgebouwen. De ophoudkamer is naar zijn aard bedoeld voor kort verblijf. Het ontbreken van mogelijkheden om te roken of te luchten maar ook van bezigheden maken het verblijf in de ophoudkamer voor de gedetineerden zwaar. Lang verblijf kan leiden tot extra stress, gevoelens van frustratie en onrust bij de gedetineerden. Ook kan dit nadelige invloed hebben op het verloop van hun zitting. Tevens heeft ongewenst gedrag van gedetineerden invloed op het dagelijkse werk van rechters, de parketpolitie en medewerkers van de DV&O.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het onaanvaardbaar is dat gedetineerden langer dan zes uur verblijven in een ophoudkamer. Daarbij geldt dat er altijd naar moet worden gestreefd het verblijf zo kort mogelijk te houden, bij voorkeur niet langer dan twee uur voor en twee uur na de zitting. De faciliteiten schieten tekort om bij het overschrijden van een termijn van zes uur vanuit het perspectief van de gedetineerden nog aanvaardbaar te zijn. Overschrijding van de termijn van zes uur betekent daarmee een inbreuk op de mensenrechten van de gedetineerden.

De Nationale ombudsman constateert dat alle partners uit de keten zich er van bewust zijn dat een langer verblijf dan zes uur in de ophoudcellen regelmatig voorkomt en dat zij dit niet wenselijk achten. Hij ziet ook dat zij al op zoek zijn gegaan naar oplossingen om de duur van het verblijf te bekorten dan wel het verblijf te veraangemen. Hij stelt echter ook vast dat ondanks deze bereidheid en de diverse beproefde verbeteringen nog steeds dagelijks bij ruim 10% van de gedetineerden die worden opgehouden in de ophoudkamers de termijn van zes uur wordt overschreden. Deze overschrijding is niet aanvaardbaar bij een door elke betrokken partij in de keten onderschreven norm van een maximale ophoudduur van zes uur.

4.2 Huidige stand van zaken

In de praktijk blijkt dat het niet haalbaar is om extra faciliteiten zoals een luchtplaats of een rookfaciliteit in het cellencomplex aan te brengen, zodat het verblijf aangenamer

¹⁴ Het verslag van deze bijeenkomst is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

wordt. Dit is vanwege de situatie in de gebouwen niet mogelijk. Maar dit is ook vanwege de benodigde extra inzet van personeel en de beheersproblematiek die het aanbieden van dergelijke faciliteiten met zich mee brengt niet haalbaar. Wel zijn kleine verbeteringen in de sfeer van het bieden van meer afleiding mogelijk, zoals door het plaatsen van krijtborden op de binnenkant van een ophoudkamer of het aanbieden van lectuur.

Verder constateert de Nationale ombudsman dat het budget van de DV&O zodanig is dat het inplannen van alle vervoersbewegingen elke dag een complexe puzzel oplevert. Daarbij is de capaciteit en het budget niet oneindig, waardoor er door de DV&O keuzes moeten worden gemaakt zoals het combineren van ritten van meerdere gedetineerden uit dezelfde PI die op dezelfde dag een zitting hebben bij een gerecht. Het is zeer de vraag of er ten behoeve van de DV&O op korte termijn meer budget vrij komt, zodat de DV&O meer vervoersbewegingen kan gaan inplannen.

Ook stelt de ombudsman vast dat er op dit moment geen ketenbreed structureel overleg bestaat. Er ontbreekt een procesverantwoordelijke instantie, waardoor er geen overzicht is over de gehele keten. Er vindt in de keten dan ook onvoldoende afstemming met elkaar plaats en belangrijke informatie wordt niet met elkaar gedeeld.

Uit het voorgaande valt de conclusie te trekken dat er gegeven de huidige situatie geen ruimte tot verbetering bestaat. Om de ophoudduur daadwerkelijk te bekorten zal er een verandering in de aanpak moeten plaatsvinden.

4.3 Oplossingen

De ombudsman is van oordeel dat de oplossing om de ophoudduur van zes uur of langer te verminderen gezocht kan worden in één of meer van de volgende mogelijkheden.

Efficiëntere planning/ Differentiatie naar aard van de zitting

Uit het onderzoek is gebleken dat de overschrijding van de zes uren termijn vooral speelt bij gedetineerden die komen voor een korte zitting, zoals een raadkamer of een voorgeleiding bij de rechter-commissaris. Door dit proces helder in beeld te hebben, kan de planning hier ook beter op in spelen. De DV&O werkt verder met een nieuw planningssysteem (DRIFE) dat door het OM moet worden gevoed. Op deze manier levert het OM nauwkeurigere informatie aan over zittingen en kan de DV&O beter plannen.

Telehoren Raadkamer

Een groot deel van de gedetineerden komt voor een raadkamer zitting naar een gerecht. Dit zijn relatief kortdurende zittingen, terwijl de gedetineerden vaak vanuit een PI ver weg naar het gerecht moet worden gereden. Voor deze groep leidt het invoeren van Telehoren tot een verbetering. Niet alleen vermindert door Telehoren het aantal vervoersbewegingen, ook betekent dit dat een gedetineerde in de PI kan blijven, met alle daar aanwezige voorzieningen. Tijdens de rondetafelbijeenkomst bleken alle aanwezigen zeer positief te staan tegenover de mogelijkheid van Telehoren voor kortdurende zittingen. Het toekomstbeeld zou moeten zijn dat bij deze zittingen Telehoren standaard wordt ingezet, en alleen in bijzondere gevallen de gedetineerde nog vervoerd wordt naar

het gerechtsgebouw. In het buitenland wordt al veel gewerkt met Telehoren. De pilot Telehoren bevindt zich in een afrondende fase. Gekeken wordt of de pilot landelijk kan worden uitgerold. Op de korte termijn valt van Telehoren geen effect te verwachten op het verminderen van het aantal vervoersbewegingen. Uit de evaluatie van de pilot Telehoren blijkt echter dat wanneer Telehoren landelijk wordt ingevoerd, dit op de lange termijn zal leiden tot een flinke daling van het gedetineerdenvervoer.¹⁵

Terugdringen Annuleringen

Als bijzonder knelpunt bij een efficiënte planning komt naar voren dat gedetineerden in 30% van de geplande ritten op het laatste moment afstand doen van het recht ter zitting aanwezig te zijn (dit betekent ongeveer 66 verplaatsingen in de planning op een dag). Een pilot die in de PI's loopt waarbij DJI-medewerkers tijdig aan de gedetineerden vragen om afstand te doen levert geen noemenswaardige daling van de annuleringen op. Gedetineerden hebben zonder meer het recht om hun eigen proces bij te wonen. De vraag rijst of er een mogelijkheid is om gedetineerden te verplichten van te voren aan te geven of zij van dit recht gebruik maken of dat dit wellicht een inperking van dit recht betekent. Uit het onderzoek kwam nadrukkelijk de wens naar voren om deze mogelijkheid verder te verkennen.

Voorgeleiding bij de rechter-commissaris (preventief gehechten)

In Amsterdam loopt de pilot "Optimalisering plaatsing preventief gehechten" waarbij het OM een betere inschatting maakt of een verdachte die wordt voorgeleid aan een rechter-commissaris, door de rechter-commissaris al dan niet in bewaring zal worden gesteld. Het OM reserveert deze plekken weer vooraf bij de DJI. Zo worden onnodige wachttijden voorkomen, maar wordt toch het aantal overreserveringen bij de PI beperkt. Deze werkwijze levert een kortere wachttijd voor de gedetineerde op na de voorgeleiding.

Verbetering overlegstructuren

De bestaande overlegstructuren kunnen beter. Er bestaat geen ketenbreed structureel overleg. Ook ontbreekt er een procesverantwoordelijke instantie. Daardoor is er geen overzicht over de gehele keten. Door periodiek met alle ketenpartners om de tafel te gaan zitten kunnen de beste keuzes en afwegingen worden gemaakt om te kijken op welke wijze de ophoudduur aanvaardbaar kan blijven. Ook is uit het onderzoek duidelijk geworden dat elke organisatie een schat aan informatie bezit. Door de cijfers/data ketenbreed te delen en goed te analyseren valt voordeel te halen.

Inrichten van een transferium

Het inrichten van een transferium is een oplossing waar alle betrokken partijen tijdens het onderzoek enthousiast over waren. Gedetineerden werden tijdens de pilot op tijd op zitting aangeleverd, en door de pendeldienst tussen de PI en het gerechtsgebouw was de ophoudduur in het cellencomplex kort. Dit had als groot voordeel dat gedetineerden van de ruimere faciliteiten in de PI gebruik konden maken (roken, luchten, meer vertier, (warme) maaltijden), voordat zij weer overgebracht werden naar hun eigen

¹⁵ Eindevaluatie pilot Telehoren met de raadkamer gevangenhouding, factsheet november 2017.

verblijfslocatie. Deze oplossing kost extra geld omdat er meer vervoer en personeel moet worden ingezet.

Uitbreiding capaciteit van de DV&O



De simpelste oplossing is om de DV&O meer financiële armslag te geven, zodat de DV&O de planning passender kan maken. Als de DV&O meer vervoersmiddelen en personeel kan inzetten kunnen de wachttijden korter zijn, zodat gedetineerden nooit meer langer dan zes uur hoeven te verblijven in een ophoudkamer.

4.4 Aanbeveling: aan de slag!

De Nationale ombudsman ziet het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen om op korte termijn maatregelen te treffen zodat de maximale ophoudduur van zes uur niet langer wordt overschreden. Het ligt op de weg van de partners uit de keten om met de conclusies uit dit rapport aan de slag te gaan, te gaan samenwerken en onderlinge daadkracht te tonen. Hierbij is het ook van belang dat een aantal complicerende toekomstige factoren aandacht krijgt bij het vinden van de juiste oplossingen. Allereerst de constatering dat de files op de Nederlandse wegen in met name de Randstad alleen maar toenemen. Daar komt bij dat het Regeerakkoord aan geeft dat er de komende periode nog meer PI's gesloten gaan worden. Dit zal consequenties hebben voor het vervoer tussen de gerechten en de overgebleven PI's, en daarmee ook voor de ophoudduur.

De Nationale ombudsman benadrukt tot slot dat het naast bovengenoemde mogelijkheden om de ophoudduur te verkorten ook altijd belangrijk is om de gedetineerden in de ophoudkamers steeds goed te informeren en correct te bejegenen. Dit is des te belangrijker op het moment dat een gedetineerde langer dan zes uur wordt opgehouden. Het is aan de individuele medewerkers om hierover met de gedetineerden in gesprek te gaan en de individuele problemen zo veel mogelijk op te lossen. Goede uitleg aan de gedetineerden over bijvoorbeeld de reden van vertraging wanneer het vervoer op zich laat wachten kan soms al helpen de stress te verminderen. De Nationale ombudsman constateert overigens dat er veel lof is over de houding van de medewerkers in de uitvoering. Veel medewerkers lossen problemen ook al zoveel mogelijk praktisch op. Daarnaast is het goed om gedetineerden te informeren over de wijze waarop zij een klacht kunnen indienen.

Kortom:

-  start binnen afzienbare tijd een regulier ketenoverleg, waarbij gezamenlijk oplossingen gevonden kunnen worden en wijs daarbij één regisseur aan;
-  dring de overschrijding van een ophoudtermijn van zes uur op korte termijn terug.

5 BIJLAGE

Verslag Rondetafelbijeenkomst

Verslag rondetafelbijeenkomst van 19 oktober 2017, in het kader van het onderzoek 'Hoe lang duurt het nog', een onderzoek naar de duur en wijze van opvang van gedetineerden in ophoudkamers in gerechtsgebouwen.

Op 19 oktober 2017 vond er onder leiding van de Nationale ombudsman een rondetafelbijeenkomst plaats in het kader van het onderzoek 'Hoe lang duurt het nog', een onderzoek naar de duur en wijze van opvang van gedetineerden in ophoudkamers in gerechtsgebouwen. Hieronder volgt op hoofdlijnen een verslag van deze bijeenkomst.

Verblijfsduur in de ophoudkamers:

Alle aanwezigen onderkennen dat de maximale duur van zes uur verblijf in de ophoudkamers regelmatig wordt overschreden en dat dit een onwenselijke situatie is. Overschrijding van deze duur levert schending van een mensenrecht op voor de gedetineerden. Met name het ontbreken van luchtmogelijkheden en het niet mogen roken maken het verblijf in een ophoudkamer zwaar.

De effecten van langer verblijf (zoals extra stress, gevoelens van frustratie en onrust.) werken door zowel op de zitting bij de behandeling van de zaak, als na de zitting voor de parketpolitie en de medewerkers van de DV&O bij het vervoer terug. Er moet naar gestreefd worden de ophoudtijd zo kort mogelijk te houden, bij voorkeur niet langer dan twee uur voor en twee uur na de zitting met als uitzondering een uitloop tot zes uur verblijf. Nu worden er verschillende normen gehanteerd per gerecht. De lange duur in de ophoudkamer wordt enerzijds veroorzaakt 'aan de voorkant' doordat gedetineerden te vroeg worden aangevoerd door de DV&O. Anderzijds ontstaat de vertraging ook 'aan de achterkant' doordat het soms lang duurt voordat na afloop van de zitting het vervoer naar de PI gerealiseerd kan worden.

Oorzaak van de lange duur

Logistiek van het vervoer.

Door de aanwezigen wordt aangegeven dat de lange verblijfsduur vooral een gevolg is van de logistieke planning die elke dag door de DV&O moet worden gemaakt. De DV&O gaat zo efficiënt mogelijk om met de ter beschikking staande vervoerscapaciteit. De beperkte capaciteit maakt dat ritten voortdurend gecombineerd moeten worden. Vervoer à la carte is niet mogelijk.

Problemen zullen op termijn alleen maar groter worden omdat het aantal files toeneemt en het aantal PI's (met name in het Westen) afneemt (zie regeerakkoord). De PI's liggen ook niet dicht bij de gerechten.

De nieuwe wet USB (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) heeft tot gevolg dat bij tenuitvoerlegging van straffen het CJIB een belangrijke rol krijgt toegedicht (zij zullen de plaatsen reserveren). Deze vormt een extra schakel in de keten, wat vermoedelijk niet tijdsduur verkortend zal werken. Een directe lijn van het OM naar DJI ontbreekt dan.

Mogelijke oplossingen

1 Pendeldienst / transferium

Gedacht kan worden aan het inrichten van een pendeldienst of transferium tussen het gerecht en een PI in de buurt. Dit is een relatief dure oplossing.

2 Planning vervoer

De DV&O kan vaker gaan rijden, maar daar hangt een prijskaartje aan. Vanuit de DV&O is aangegeven dat met ongeveer vier miljoen euro extra de planning passender te krijgen is, zodat gedetineerden niet buitensporig lang hoeven te verblijven in een ophoudkamer. Het is zeer de vraag of er extra geld voor dit doel beschikbaar komt.

De winst kan daarnaast worden gezocht in een nog efficiëntere planning. De DV&O werkt met een nieuw planningssysteem (DRIFE) dat door het OM moet worden gevoed. In DRIFE kan voor iedere aanvraag een individuele eindtijd worden ingevuld. Landelijke afspraken hierover lijken in die zin dus niet nodig. De eindtijd van een zitting wordt door het OM vaak niet vermeld. De DV&O hanteert op basis van ervaring nu een eigen norm per soort zitting. Er is nu geen landelijke normering voor behandeltijden. De DV&O heeft met elk gerecht weer andere afspraken, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de openingstijden en verblijfstijden in de ophoudcellen (variërend van vier tot zes uur).

Uit een analyse van de cijfers van de rechtbank Arnhem over het eerste half jaar van 2017 blijkt dat van de 17% overschrijdingen van de norm van 6 uur, dit voor 75% voorgeleidingen bij de rechter commissaris betreffen. De conclusie is dan ook dat differentiatie naar aard van zaken, doelgroep en plaats noodzakelijk is, gelet op de verscheidenheid aan problematiek.

Opgemerkt wordt nog dat de nieuwe cellenbus van de DV&O, waarin meerdere categorieën gedetineerden tegelijk vervoerd kunnen worden, nog niet operationeel is. De inzet van deze bus zal niet per sé direct een positieve bijdrage leveren voor de verkorting van de verblijfstijden in de ophoudcellen op de rechtbank.

3 Afstand doen (op het laatste moment)

Als bijzonder knelpunt bij efficiënte planning wordt ook genoemd dat gedetineerden op het allerlaatste moment nog afstand doen van het recht ter zitting aanwezig te zijn. Het gaat hierbij om 30% van de ingeplande ritten. Alle aanwezigen ervaren dit als een probleem. Hier valt veel tijdwinst en geldbesparing te behalen. De vraag rijst of er niet toch een definitief beslismoment (bijv. een dag van tevoren) ingevoegd kan worden waarop de gedetineerde definitief aangeeft of hij wel of niet aanwezig wenst te zijn ter zitting. De pilot die de DV&O nu anderhalf jaar draait met een aantal inrichtingen lijkt in ieder geval de annuleringen niet omlaag te brengen. Een vrijblijvende afspraak werkt kennelijk niet. Echter, een gedetineerde heeft het recht om aanwezig te zijn bij de behandeling van zijn zaak, daarin mogen geen belemmeringen worden opgeworpen. Ook wordt in het regeerakkoord verplichte aanwezigheid van verdachten van gewelds/zedendelicten genoemd.

4 Telehoren

Alle aanwezigen staan, voor bepaalde zittingen, positief tegenover de mogelijkheid van Telehoren. Het aantal vervoersbewegingen zou hierdoor kunnen worden gereduceerd. Voor bepaalde zittingen zoals de raadkamer gevangenhouding en de voorgeleidingen bij de rechter-commissaris zou Telehoren een goede optie kunnen zijn. De DJI licht toe dat de resultaten van de pilot Telehoren op dit moment worden gepresenteerd in de stuurgroep, waarna besloten wordt of de pilot landelijk uitgerold kan worden. De voortgang van het hele proces rondom Telehoren gaat erg traag. Het volume van het aantal gevallen waarin Telehoren wordt toegepast is op dit moment niet erg groot, terwijl de rechtbanken wel met de voorzieningen zijn uitgerust. Er moet niet de illusie bestaan dat Telehoren op de korte termijn gerealiseerd kan worden. Op de langere termijn wellicht wel. Daar is echter ook draagvlak voor nodig bij de rechterlijke macht. Dit wordt wel eens gemist. De aanwezigen zijn het er over eens dat de optie Telehoren het waard is om in te investeren.

Aangegeven wordt dat in de nabije toekomst Telehoren eigenlijk als standaard zou moeten gaan dienen (voor bepaalde zittingen), en dat alleen in bijzondere gevallen de gedetineerde nog vervoerd wordt naar het gerechtsgebouw. In het buitenland wordt veel gewerkt met Telehoren.

De DJI biedt aan het eindrapport Telehoren toe te sturen aan de Nationale ombudsman.

5 Uitwijken naar het politiebureau

Een van de opties die in het verslag van bevindingen door de ombudsman wordt genoemd is het na zes uur uitwijken naar een politiebureau in de buurt. Daar zijn wel alle voorzieningen. In Arnhem gebeurt dit wel omdat het hoofdbureau tegenover de rechtbank zit. De aanwezigen zien dit niet als een structurele oplossing omdat dit weer extra capaciteit van de politie zou vragen.

Goede informatie en bejegening

Geconcludeerd wordt dat ook al is het proces in een ideale situatie op orde, er nog altijd overschrijdingen van de termijn zullen voorkomen. Het is dan aan de individuele medewerkers om hierover met de gedetineerden in gesprek te gaan en de individuele problemen zo veel mogelijk op te lossen. Goede uitleg aan de gedetineerden over de reden van vertraging wanneer het vervoer op zich laat wachten kan soms al helpen de stress te verminderen. Over de houding van de medewerkers in de uitvoering is veel lof. Veel medewerkers lossen problemen binnen hun macht ook al zoveel mogelijk op. Maar niet alle medewerkers zijn helaas zo flexibel. Op het moment dat men ziet dat het fout gaat, moet er geacteerd worden. In het kader van servicegerichtheid naar gedetineerden is het van belang deze uitleg te geven en het probleem zo mogelijk op te lossen. Uitgangspunt moet zijn om niet verder te bureaucratiseren door ze (slechts) naar een klachtenregeling te verwijzen. Het systeem mag nooit belangrijker worden dan de mensen.

Verbetering overlegstructuren

Op dit moment bestaan er lokaal wel allerlei vormen van overleg in verband met praktische zaken, maar een goed ketenbreed structureel overleg ontbreekt momenteel. Alle ketenpartners hebben de afgelopen tijd financieel onder druk gestaan. Ieder probeert zijn eigen proces zo efficiënt mogelijk in te richten binnen zijn eigen vierkant, maar heeft geen zicht op de gevolgen daarvan op de partners.

Een verticale sturing/besliskracht zou nodig zijn. Een procesverantwoordelijke ontbreekt op dit moment.

Ketenregie op het proces zou een grote stap betekenen die nu gezet kan worden. Door periodiek met alle ketenpartners om de tafel te gaan zitten kunnen met elkaar de beste keuzes en afwegingen gemaakt worden voor zowel de korte als de lange termijn. Ook bezit elke organisatie een schat aan informatie. Door de cijfers/data ketenbreed te delen en goed te analyseren valt bij een ieder veel voordeel te halen. Er is onder de deelnemers grote bereidheid (en behoefte) om met elkaar het gesprek aan te gaan.

Inzichtelijke Klachtbehandeling

Om zicht te houden hoe het in de praktijk verloopt, is het goed dat gedetineerden kunnen klagen als er iets niet goed verloopt in de uitvoering. De LC CTA brengt naar voren dat het vaak niet duidelijk is waar gedetineerden met hun klacht terecht kunnen. Regelmatig wordt daarom afgezien van het indienen van een klacht. De DV&O krijgt nu verhoudingsgewijs weinig klachten. Signalen zoals geconstateerd door de LC CTA ontvangt de DV&O graag.

Rapport verschijnt 13 december 2017.

Deelnemerslijst

Strafrecht advocatuur.
Landelijk Centrum Com. v. Toezicht Arrestantenzorg
College van procureurs-generaal
Dienst Justitiële Inrichtingen
Dienst Vervoer en Ondersteuning
Dienst Vervoer en Ondersteuning
Politie Eenheid Rotterdam
Stafkorpisleiding politie
Bestuurslid rechtbank Amsterdam
Bestuurslid rechtbank Den Haag
Bestuurslid rechtbank Gelderland
Raad voor de Rechtspraak

Bureau Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman
onderzoekers