



Rapport

Datum: 17 december 1999
Rapportnummer: 1999/506

Klacht

Op 19 januari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. te Voorburg, met een klacht over een gedraging van de directie van het Penitentiair Complex Scheveningen te 's-Gravenhage.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de directie van het Penitentiair Complex Scheveningen te 's-Gravenhage hem bij bezoeken aan gedetineerden in het Penitentiair Complex Scheveningen niet de mogelijkheid biedt om brieven af te geven aan de portiers.

Achtergrond

1. Op 1 januari 1999 is de **Penitentiare beginselenwet** in werking getreden. Tot die datum was de regeling van de verzending en ontvangst van post door gedetineerden geregeld in artikel 90 en 91 van de **Gevangenismaatregel** (besluit van 23 mei 1953, Stb. 237).

Blijkens de **Memorie van Toelichting** bij het ontwerp voor de Penitentiare beginselenwet (Tweede Kamer, 1993-1994, 23 445, nrs 1-2, paragraaf 15) komen de in artikel 36 en 37 van die wet opgenomen regels voor correspondentie materieel overeen met de tot 1 januari 1999 geldende regels.

2. Artikel 36 van de **Penitentiare beginselenwet** (wet van 18 juni 1998, Stb. 430, in werking getreden op 1 januari 1999):

"1. De gedetineerde heeft, behoudens de overeenkomstig het tweede tot en met het vierde lid te stellen beperkingen, het recht brieven en stukken per post te verzenden en te ontvangen. De hieraan verbonden kosten komen, tenzij de directeur anders bepaalt, voor rekening van de gedetineerde.

2. De directeur is bevoegd enveloppen of andere poststukken, afkomstig van of bestemd voor gedetineerden, op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen te onderzoeken en deze hiertoe te openen. Indien de enveloppen of andere poststukken afkomstig zijn van of bestemd zijn voor de in artikel 37, eerste of tweede lid, genoemde personen of instanties, geschiedt dit onderzoek in aanwezigheid van de betrokken gedetineerde.

3. De directeur is bevoegd op de inhoud van brieven of andere poststukken afkomstig van of bestemd voor gedetineerden toezicht uit te oefenen. Dit toezicht kan omvatten het kopiëren van brieven of andere poststukken. Van de wijze van uitoefenen van toezicht

wordt aan de gedetineerden tevoren mededeling gedaan.

4. De directeur kan de verzending of uitreiking van bepaalde brieven of andere poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen weigeren, indien dit noodzakelijk is met het oog op een van de volgende belangen:

- a. de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting;
- b. de voorkoming of opsporing van strafbare feiten;
- c. de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven.

5. De directeur draagt zorg dat de niet uitgereikte brieven of andere poststukken dan wel bijgesloten voorwerpen, hetzij worden teruggegeven aan de gedetineerde of voor diens rekening worden gezonden aan de verzender of een door de gedetineerde op te geven adres, hetzij onder afgifte van een bewijs van ontvangst ten behoeve van de gedetineerde worden bewaard, hetzij met toestemming van de gedetineerde worden vernietigd, hetzij aan een opsporingsambtenaar ter hand worden gesteld met het oog op de voorkoming of opsporing van strafbare feiten."

3. In de **Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp voor de Penitentiaire Beginselenwet** (Tweede Kamer, 1993-1994, 23 445, nrs 1-2, paragraaf 15) staat onder meer:

"a *Correspondentie*

Artikel 36 regelt de correspondentie van en met gedetineerden. Krachtens het voorgestelde tweede lid kan de directeur enveloppen of andere poststukken afkomstig van of bestemd voor gedetineerden, op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen onderzoeken en deze hiertoe openen. Dit onderzoek heeft geen betrekking op de inhoud van de brieven doch alleen op de voorwerpen die zich in enveloppen of andere poststukken bevinden. Onder poststukken worden in dit verband ook cassettebandjes, alsmede andere informatiedragers begrepen. De controle op de inhoud van de enveloppen of andere poststukken kan ook betrekking hebben op deze stukken die afkomstig zijn of bestemd zijn voor de 'hierboven genoemde geprivilegieerde' personen of instanties. Teneinde te waarborgen dat deze controle zich niet uitstrekt tot de geschreven inhoud van poststukken is bepaald dat dit onderzoek in aanwezigheid van de betrokken gedetineerde plaatsvindt.

Krachtens het voorgestelde derde lid kan de directeur op de inhoud van brieven of andere poststukken, afkomstig van of bestemd voor de gedetineerde, toezicht uitoefenen. Dit toezicht heeft betrekking op de inhoud van brieven. Het is wenselijk dat de directeur deze censuur door functionarissen laat uitoefenen die niet in direct contact met de gedetineerde staan met het oog op de bescherming van hun privacy: dus bij voorkeur door een

medewerker van de administratie of enige andere centrale dienst, niet door een penitentiair inrichtingswerker, werkzaam op het paviljoen van de gedetineerde.

Krachtens het voorgestelde vierde lid kan de directeur de verzending of uitreiking van bepaalde brieven of andere poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen weigeren, indien zich één van de genoemde beperkingsgronden voordoet. Een dergelijke weigering kan dus alleen plaatsvinden nadat van de inhoud van de brief of het poststuk is kennis genomen. Pas dan kan immers worden beoordeeld of de weigering noodzakelijk is met het oog op één van de hiervoor genoemde belangen.

Het vijfde lid geeft de directeur een aantal mogelijkheden voor de afwikkeling van brieven en poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen die hij niet laat uitreiken of verzenden, indien zich een van de toegelaten beperkingsgronden voordoet (...).

4. Artikel 2 van de **Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen** (regeling van 24 juli 1998, Stcrt. 158, in werking getreden op 1 januari 1999):

"1. De directeur van een penitentiaire inrichting stelt, in aanvulling op de bij of krachtens de wet gegeven regels, met inachtneming van het model opgenomen in de bijlage en de daarbij gegeven aanwijzingen huisregels voor zijn inrichting vast.

2. De directeur stelt de huisregels binnen drie maanden na inwerkingtreding van deze regeling vast."

5. In de bijlage bij de **Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen** is ten aanzien van postzaken en correspondentie onder meer het volgende opgenomen:

"4.5.3 Postzaken en correspondentie

(Op de navolgende bepalingen en onderwerpen na, aan de directeur)

U heeft behoudens de navolgende beperkingen recht om post te ontvangen en te verzenden. (...)

De directeur is bevoegd enveloppen of andere poststukken, gericht aan u of afkomstig van u op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen te onderzoeken en deze hiertoe te openen. De directeur mag dit doen in afwezigheid van u tenzij de enveloppen of andere poststukken afkomstig zijn van of bestemd voor de zogenaamde geprivilegieerde contacten, zoals uw advocaat, de commissie van toezicht of de beklagcommissie. De directeur zal in die gevallen het onderzoek altijd in aanwezigheid van u verrichten.

De directeur is eveneens bevoegd op de inhoud van brieven of andere poststukken, gericht aan u of afkomstig van u, toezicht uit te oefenen tenzij de brieven of andere poststukken afkomstig zijn van of gericht aan geprivilegieerde contacten, zoals uw

advocaat. Dit toezicht houdt onder meer in dat de directeur kan besluiten brieven of andere poststukken te kopiëren. Van de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend wordt aan u van tevoren mededeling gedaan.

(inrichtingsbeleid uitoefenen toezicht)

De directeur kan de verzending of uitreiking van bepaalde brieven of andere poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen weigeren indien dit noodzakelijk is met het oog op de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, de voorkoming of opsporing van strafbare feiten of de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven. Dit geldt echter niet voor verzending of uitreiking van brieven of andere poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen gericht aan of afkomstig van geprivilegieerde contacten.

Indien uw post is gericht aan een geprivilegieerd contact dient u dit duidelijk op de envelop of op het poststuk te vermelden. (wijze van aanbieden; open enveloppe, voorzien van in ieder geval naam en nummer verblijfsruimte, voldoende gefrankeerd)

Het is u niet toegestaan bestellingen te ontvangen van postorderbedrijven en uitgeverijen (anders dan abonnementen op kranten of tijdschriften). Doet u dit toch, dan wordt de bestelling op uw kosten geretourneerd."

6.1. Paragraaf 6.2. van het **handboek gedetineerden van het Penitentiair Complex Scheveningen (PCS)** luidde tot 10 december 1998:

"- **Post ontvangen**

Inkomende post van bovenvermelde instanties of personen wordt u in een gesloten enveloppe aangeboden. Deze instanties of personen moeten uw enveloppe in een overslag c.q. grote enveloppe inclusief een begeleidende brief aan de Directeur toezenden. De post die in een gewone enveloppe binnen komt wordt geopend ongeacht de afzender die erop staat vermeld. Op de poststukken moet staan vermeld (adres van de inrichting; N.o.).

o Het uitreiken van de post loopt ernstige vertraging op als uw familie of relaties niet het volledige adres vermelden.

o Op werkdagen wordt de inkomende post door een daartoe aangewezen ambtenaar van de administratie geopend en gecontroleerd.

Iedere avond wordt de post van die dag aan u uitgereikt door een Afdelings-personeelslid.

Wanneer u bent geabonneerd op een krant krijgt u die ook op dat moment uitgereikt.

Gerechtigde stukken worden u persoonlijk door een medewerker van het BSD uitgereikt.

U moet een handtekening plaatsen voor ontvangst.

o Op zaterdag wordt alleen de post van Gerechtelijke Instanties uitgereikt. De overige post wordt pas na het weekend geselecteerd...."

6.2. Paragraaf 4.5.1.2.5. van de **huisregels van het Penitentiair Complex Scheveningen** (PCS) luidt met ingang van 10 december 1998:

"In- en uitvoermogelijkheden

De mogelijkheid bestaat om eens per drie weken toegestane goederen in- en uit te voeren. (...) In units waar geen was- en droogcombinatie op de vleugel aanwezig is, bestaat er wekelijks de mogelijkheid tot in- en uitvoer van goederen. Invoer van goederen is gekoppeld aan uw bezoekdag, tenzij anders wordt vermeld door de badafdeling. In de eerste week dat u bent geplaatst binnen het Penitentiair Complex Scheveningen kunt u buiten uw bezoekdag invoeren."

In paragraaf 4.5.1.2.8. van de huisregels staat vermeld welke goederen kunnen worden ingevoerd. Poststukken staan in die paragraaf niet vermeld. Ten aanzien van de te volgen procedure bij invoer van goederen vermeldt paragraaf 4.5.1.2.8.:

"Voor elke vorm van invoer moet een verzoekbriefje worden gemaakt. Dit briefje gaat echter eerst naar het afdelingshoofd die, indien hij ermee akkoord is, een stempel van de unit op het briefje zet. Tevens zet hij zijn handtekening. Hierna gaat het briefje naar de badafdeling, waar het nogmaals wordt gecontroleerd of betreffende goederen daadwerkelijk toegestaan zijn. Voor deze vorm van aanvragen moet u tot aan de daadwerkelijke invoer, minimaal vijf werkdagen rekenen. De badmeester controleert de invoer en verzegelt deze."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Minister deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Bij brief van 9 december 1998 beklagde verzoeker zich er bij de directie van het Penitentiair Complex Scheveningen (PCS) over dat hij geen brieven voor gedetineerden kon afgeven bij de portiers van deze penitentiaire inrichting. In antwoord op zijn brief schreef de algemeen directeur van het PCS op 17 december 1998 onder meer het volgende aan verzoeker:

"U heeft wellicht gemerkt dat een brievenbus bij de entree van het Penitentiair Complex Scheveningen (PCS) ontbreekt. Alle correspondentie, zowel zakelijk als naar gedetineerden, gaat uitsluitend via ons postbusnummer. De belangrijkste reden is van beveiligingstechnische aard. De post wordt dagelijks (meerdere malen) door medewerkers van onze organisatie bij het postkantoor opgehaald.

De bij ons verblijvende gedetineerden worden bij binnenkomst op de hoogte gesteld om gebruik te maken van het postbusnummer. Dit betekent dan ook dat correspondentie effectiever en efficiënter verloopt (een duidelijke adressering betekent een snellere bezorging, zowel in- als extern).

De portiers, die verantwoordelijk zijn voor een goed en snel verloop van de binnenkomende- en uitgaande bezoekerstromen in het PCS, nemen inderdaad geen post aan. Vanuit het oogpunt van beveiliging is dit beter. Daarnaast zou - door de toename van werkzaamheden van de portiers - de doorstroming van in- en uitgaande bezoekers vertraagd worden."

2. Bij brief van 7 januari 1999 schreef de plaatsvervangend algemeen directeur van het PCS aan verzoeker in antwoord op nadere vragen onder meer dat geen antwoordnummer zou worden geopend en dat geen vergoeding van portokosten zou plaatsvinden ten behoeve van de post van verzoeker aan gedetineerden.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat kort samengevat weergegeven onder KLACHT.

C. Standpunt Minister van Justitie

1. De Nationale ombudsman stelde de Minister van Justitie bij de opening van het onderzoek de volgende vragen:

"1. Bestaat ten aanzien van de wijze van postontvangst een regeling? Zo ja, dan ontvang ik deze regeling graag.

2. Is de wijze van postontvangst in Penitentiair Complex Scheveningen gelijk aan die in de overige penitentiaire inrichtingen? Zo nee, welke verschillen zijn er en waarop zijn de verschillen gebaseerd?

3. Hoe is de ontvangst geregeld van andere goederen dan poststukken die zijn bestemd voor gedetineerden?"

2. In reactie op de klacht en in antwoord op bovengenoemde vragen deelde de Minister onder meer het volgende mee:

"De feiten.

Verzoeker klaagt erover dat hem niet de gelegenheid wordt geboden post bestemd voor gedetineerden, af te geven aan de portier wanneer hij het Penitentiair Complex te Scheveningen bezoekt.

Op 12 april heeft er een telefonisch onderhoud plaatsgevonden met de (...) unitdirecteur in het genoemde complex.

Hij bevestigde in dit onderhoud dat de lezing van (verzoeker; N.o.) een juiste is.

Voor bezoekers van gedetineerden in Scheveningen is het niet mogelijk om poststukken af te geven. Post bestemd voor gedetineerden kan uitsluitend via het postkantoor worden aangeboden.

Desgevraagd deelde de (unitdirecteur; N.o.) mede dat door de directie expliciet is besloten geen afgifte van poststukken bij de inrichting mogelijk te maken.

Hiervoor is gekozen toen een aantal jaren geleden alle afzonderlijke inrichtingen binnen het complex Scheveningen tot één beheersunit werden samengevoegd.

Wettelijk kader.

In artikel 36 van de Penitentiaire Beginselenwet is het recht vastgelegd om brieven en stukken per post te kunnen verzenden en ontvangen (zie ACHTERGROND, onder 2.; N.o.).

Dit artikel is uitgewerkt in het model huisregels penitentiaire inrichtingen (zie ACHTERGROND, onder 5.; N.o.). De directeur van het complex Scheveningen heeft in het

Handboek Gedetineerden de specifieke regeling voor P.I. Scheveningen vastgelegd (zie ACHTERGROND, onder 6.1.; N.o.).

Beantwoording van uw vragen.

Vraag 1.

Deze vraag lijkt voldoende beantwoord door de onder het kopje "wettelijk kader" opgenomen tekst alsmede (de daar genoemde regelingen; N.o.).

Vraag 2.

Om een antwoord op deze vraag te kunnen geven is er een onderzoek ingesteld bij een aantal penitentiaire inrichtingen, (telefonische vragenronde).

Het komt erop neer dat er inrichtingen zijn waar wel, via portier of brievenbus, post voor gedetineerden kan worden afgegeven, en inrichtingen waar dit niet kan.

Allereerst dient gesteld te worden dat het tot de bevoegdheid van een algemeen directeur van een penitentiaire inrichting behoort om te bepalen of er wel of geen post direct bij de inrichting moet kunnen worden aangeboden. Regel hierbij is dat er wordt uitgegaan van het aanbieden van post voor gedetineerden via de openbare brievenbussen en uiteindelijk het postkantoor.

Verder is het een kwestie van de wijze waarop de postverdeling in de inrichtingen is geregeld. Hierbij spelen grootte van de inrichtingen en de hoeveelheid af te handelen post een rol.

Vraag 3.

Over het algemeen wordt in de diverse inrichtingen ten aanzien van in te voeren goederen de volgende handelwijze gehanteerd. Wanneer een gedetineerde goederen wenst in te voeren dient hij hiervoor toestemming te vragen aan de directeur van de inrichting waar hij verblijft. Geeft de directeur toestemming voor de invoer van die goederen dan kunnen deze goederen aangeboden worden aan de portier, waarna deze goederen worden gecontroleerd (wegens mogelijke invoer van contrabande) en aan de gedetineerde overhandigd. Er verstrijken meestal een aantal dagen tussen het aanbieden van de goederen en het uitreiken daarvan aan de gedetineerde (zie ACHTERGROND, onder 6.2.; N.o.).

Reactie op de klacht.

Ik acht de klacht ongegrond om redenen die ik hieronder zal weergeven.

In de memorie van toelichting bij de Penitentiaire beginselenwet wordt ten aanzien van de controle van de brieven de uitdrukkelijke wens uitgesproken deze controle niet te laten plaatsvinden door medewerkers die direct in contact komen met gedetineerden. E.e.a. gelet op de privacy van de gedetineerden (zie ACHTERGROND, onder 3.; N.o.).

Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van een algemeen directeur van een penitentiaire inrichting regels vast te stellen omtrent aanbieden en uitreiken van poststukken zolang e.e.a. niet strijdig is met hogere regelgeving.

De bepaling dat er door bezoekers geen post kan worden afgegeven wanneer zij gedetineerden bezoeken is niet in strijd met enige regeling.

Er zijn een aantal argumenten voor de directeur van P.I. Scheveningen om postafgifte bij de portier of ingang van de inrichting niet toe te staan (Zie ook de brief van de directeur gericht aan verzoeker gedateerd 17 december 1998 zoals deze aan de klacht is gehecht).

Gelet op bovenstaande argumenten en de nadelen verbonden aan post die direct aan de inrichting wordt aangeboden (zoekraken, schending privacy, omzeilen van controle, inrichtingswerkers die onder druk gezet kunnen worden e.d.) en het feit dat gedetineerden en hun bezoekers niet worden benadeeld doordat post uitsluitend via het postkantoor kan worden aangeboden, acht ik het besluit van de directie om directe postaanbieding niet toe te staan verdedigbaar. Dat er inrichtingen zijn waar directe postaanbieding wel mogelijk is, doet daaraan in mijn ogen niet af."

3. Naar aanleiding van dit standpunt van de Minister van Justitie schreef de Nationale ombudsman het volgende aan de Minister:

"In uw brief stelt u vast dat verzoeker correct heeft aangegeven dat het niet mogelijk is post af te geven aan de inrichting zelf. U acht deze wijze van postafhandeling niet in strijd met enige regeling, terwijl u voorts aandacht vraagt voor de omstandigheid dat de regeling van de ontvangst van post aan gedetineerden behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de directeur van de inrichting.

In andere inrichtingen bestaan regelingen waarbij post kan worden afgegeven aan de portier van de inrichting of in een bij de inrichting aanwezige postbus.

In zijn brief van 17 december 1998 aan verzoeker heeft de algemeen directeur van het Penitentiair Complex Scheveningen enkele nadere argumenten genoemd, waar u in uw brief ook naar verwijst. Dit betreft afwegingen ten aanzien van de veiligheid in de inrichting en de effectieve en efficiënte verwerking van de post.

De navolgende vragen stel ik u vanuit het uitgangspunt van de Nationale ombudsman, dat een zo goed mogelijke bereikbaarheid voor het publiek steeds een punt van aandacht moet zijn voor overheidsinstanties.

1. Is bij de vaststelling van de huisregel dat post voor gedetineerden via het postkantoor moet worden aangeleverd, rekening gehouden met het belang van bezoekers bij het kunnen afgeven van post aan de inrichting? Zo ja, op welke wijze heeft dit belang meegewogen?

2. Worden in bijzondere gevallen uitzonderingen toegestaan?

3. Geldt de regel ook voor post van advocaten en andere geprivilegieerde verzenders van post aan gedetineerden?

4. Op welke wijze wijkt de situatie van het Penitentiair Complex Scheveningen af van de situatie in inrichtingen waar het afgeven van post wel is toegestaan? Ik verzoek u in uw antwoord alle door u en de directeur van het Penitentiair Complex Scheveningen genoemde argumenten te betrekken.

5. Welke maatregelen zouden nodig zijn om postafgifte in een centrale postbus, bijvoorbeeld bij de ingang(en) van de inrichting, mogelijk te maken?"

4. In reactie op de vragen van de Nationale ombudsman deelde de Minister het volgende mee:

"1. Bij de vaststelling van de huisregel dat post uitsluitend via het postkantoor kan worden aangeboden is hoegenaamd geen rekening gehouden met het belang dat bezoekers van de inrichting zouden kunnen hebben bij de mogelijkheid post af te kunnen geven bij de inrichting. Men heeft orde- en veiligheidsaspecten zwaarder laten wegen. Overigens begreep ik van de (plaatsvervangend algemeen directeur van het PCS; N.o.) dat er in het verleden, toen er nog wel een postbus bij de inrichting was aangebracht, regelmatig lijm of uitwerpselen in de brievenbus werden gedeponereerd, waardoor er schade ontstond aan de zich eveneens in de brievenbus bevindende poststukken.

2. 3. Ja. In bijzondere omstandigheden worden uitzonderingen op de regel toegestaan. Het betreft dan met name spoedzendingen, bijvoorbeeld afkomstig van advocaten.

Advocaten en andere geprivilegieerde verzenders maken regelmatig gebruik van koeriersdiensten. Ook deze post wordt door een medewerker van de receptie in de inrichting in ontvangst genomen.

Tevens geldt dat post die wordt aangeboden samen met invoer bestemd voor de gedetineerde (deze invoer, bijvoorbeeld een hoeveelheid kleding, wordt door een badmeester gecontroleerd en later op de woonafdeling aan de gedetineerde overhandigd) eveneens in ontvangst wordt genomen. Voor alle uitzonderingen geldt dat deze niet zijn beschreven en op die wijze ter kennis van gedetineerden kunnen komen. Ik heb met de (plaatsvervangend algemeen directeur van het PCS; N.o.) afgesproken dat de uitzonderingen in de huisregels zullen worden opgenomen.

4. Uit een beperkt onderzoek dat door de (plaatsvervangend algemeen directeur van het PCS; N.o.) is ingesteld onder zijn collegae, is de conclusie te trekken dat het in de meeste penitentiaire inrichtingen mogelijk is om post aan de portier af te geven of in een brievenbus bij de inrichting te deponeren. Hierbij kan ik helaas niet aangeven hoe per inrichting de afweging tussen de voor- en nadelen (zoals deze door mij en de directeur van P.I. Scheveningen zijn omschreven) heeft plaatsgevonden.

5. Om postafgifte bij de ingang van de inrichting mogelijk te maken, dient er een brievenbus te worden opgehangen. Daarnaast dient via een instructie geregeld te worden hoe op dergelijke wijze aangeboden poststukken verwerkt moeten worden."

D. Reactie verzoeker

1. In reactie op het standpunt van de Minister gaf verzoeker aan hieruit af te leiden dat de Minister alsnog zou zorgen voor een brievenbus ten behoeve van de afgifte voor gedetineerden bestemde poststukken aan de inrichting.

2. Naar aanleiding van deze reactie schreef de Nationale ombudsman verzoeker onder meer het volgende:

"Ter vermijding van ieder misverstand wijs ik u erop dat u er in uw faxbericht ten onrechte van uitgaat dat in deze zaak door de Nationale ombudsman een interventie is gedaan. In uw zaak is een onderzoek ingesteld dat zal uitmonden in een rapport. Volledigheidshalve verwijs ik in dit verband naar de folder over de Nationale ombudsman, waarvan ik u bijgaand een exemplaar toezend.

Daarnaast gaat u ervan uit dat de Minister van Justitie zou hebben toegezegd dat een brievenbus beschikbaar zou komen. Dit is niet juist. Ik wijs u in dit verband met name op de laatste alinea van de brief van de Minister van 3 mei 1999 (zie hiervóór onder C.2.; N.o.)."

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt erover dat de directie van het Penitentiaal Complex Scheveningen te 's-Gravenhage hem bij bezoeken aan gedetineerden in het Penitentiaal Complex Scheveningen niet de mogelijkheid biedt om brieven af te geven aan de portiers.

2. Brieven gericht aan het Penitentiaal Complex Scheveningen (PCS), zowel zakelijke post als post bestemd voor gedetineerden, wordt uitsluitend in ontvangst genomen bij toezending via het daarvoor bestemde postadres (zie BEVINDINGEN, onder A.1. en ACHTERGROND, onder 6.1.). De gedetineerden worden bij binnenkomst in het PCS op de hoogte gesteld van deze regeling, zodat zij in de gelegenheid zijn hun familie en bekenden hierover te informeren. De wijze van ontvangen van post bestemd voor

gedetineerden is niet in de wet of in een ministeriële regeling geregeld. De in het PCS geldende regeling is opgesteld door de directie van het PCS, die daartoe ook bevoegd is (zie ACHTERGROND, onder 4.).

3.1. De Minister achtte het besluit van de directie tot het nemen van deze maatregel verdedigbaar. Hij bracht naar voren dat gedetineerden en hun bezoekers niet worden benadeeld doordat post uitsluitend via het postkantoor kan worden aangeboden. Hij verwees in dit verband in de eerste plaats naar de argumenten die de algemeen directeur van het PCS naar voren had gebracht in zijn brief van 17 december 1998 aan verzoeker (zie BEVINDINGEN onder A.1.). In zijn brief gaf de algemeen directeur aan dat de belangrijkste reden voor het nemen van deze maatregel beveiligingstechnisch van aard was. De portiers van de inrichting zijn verantwoordelijk voor een goed en snel verloop van de binnenkomende en uitgaande bezoekersstroom. Naast het beveiligingsaspect noemde de directeur in zijn brief ook als argument dat een toename in het werk van de portiers door het ontvangen van postpakketten de doorstroming van het bezoek zou vertragen. De directeur gaf voorts aan dat de post meerdere malen per dag door medewerkers van het PCS wordt opgehaald bij het postkantoor.

De Minister voegde daaraan toe dat de directie expliciet tot deze regeling had besloten bij de samenvoeging van alle afzonderlijke inrichtingen binnen het penitentiaire complex tot één beheersunit. Voorts wees hij erop dat in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp voor de Penitentiaire beginselenwet (zie ACHTERGROND, onder 3.) uitdrukkelijk de wens was uitgesproken dat controle van brieven niet zou plaatsvinden door medewerkers die rechtstreeks in contact komen met gedetineerden. Hij noemde als mogelijke nadelen van het direct afgeven van post aan medewerkers het zoekraken van post, schending van privacy, omzeilen van controle en de mogelijkheid inrichtingswerkers onder druk te zetten.

3.2. Ten behoeve van zijn reactie op de klacht had de Minister een beperkte telefonische inventarisatie laten verrichten onder directies van penitentiaire inrichtingen. Daarbij was gebleken dat er inrichtingen zijn waar, via portier of brievenbus, wel post voor gedetineerden kan worden afgegeven, en inrichtingen waar dat niet kan. In het algemeen wordt uitgegaan van aanbidding van de post via het postkantoor. Verder spelen de grootte van de inrichting en de hoeveelheid af te handelen post een rol.

3.3. In antwoord op nadere vragen van de Nationale ombudsman (zie BEVINDINGEN onder C.4.) gaf de Minister voorts onder meer aan dat bij het vaststellen van de huisregel omtrent de ontvangst van post voor gedetineerden hoegenaamd geen rekening is gehouden met het belang van bezoekers om post te kunnen afgeven bij de inrichting. Bij het nemen van de beslissing had meegespeeld dat in het verleden was gebleken dat in de brievenbus, die toentertijd bij de inrichting was aangebracht, regelmatig lijm of uitwerpselen werden gedeponereerd. Daardoor ontstond schade aan de zich in die brievenbus bevindende poststukken.

De Minister deelde daarnaast mee dat een aantal uitzonderingen op de regel bestaat, bijvoorbeeld ten behoeve van post van advocaten. Daarnaast wordt post geaccepteerd wanneer deze bij in te voeren goederen wordt aangeboden.

Voorts deelde de Minister mee dat uit de beperkte telefonische inventarisatie onder directeuren van penitentiaire inrichtingen naar voren was gekomen dat het in de meeste penitentiaire inrichting mogelijk is om post aan de portier af te geven of te deponeren in een bij de inrichting aanwezige postbus.

4.1. Van een overheidsinstantie mag worden verwacht dat zij voor derden goed bereikbaar is. Dit geldt met name voor overheidsinstanties met (veel) publiekscontacten, zoals penitentiaire inrichtingen. Een zo goed mogelijke bereikbaarheid voor het publiek dient steeds een punt van aandacht te zijn.

4.2. Naast deze norm, die betrekking heeft op overheidsinstanties in het algemeen, geldt ten aanzien van penitentiaire inrichtingen dat een deel van de binnenkomende post een bijzonder karakter heeft. Dit betreft de post bestemd voor gedetineerden. Het recht van gedetineerden om, onder de in de toepasselijke regelgeving gestelde voorwaarden, post te ontvangen brengt mee dat de directie van de penitentiaire inrichting zorg draagt voor een behoorlijke ontvangst en verwerking van deze post.

Gedetineerden bevinden zich, gelet op het onvrijwillige karakter van hun situatie, op dit punt in een kwetsbare positie. Om die reden is een belangrijk uitgangspunt dat gedetineerden door op zichzelf noodzakelijke veiligheidsmaatregelen en bedrijfsvoering van de penitentiaire inrichting niet onnodig worden belemmerd in hun contactmogelijkheden met de buitenwereld.

5. De argumenten die de Minister en de directeur hebben aangedragen voor de huidige wijze van postontvangst overtuigen in dit opzicht onvoldoende.

Zo valt niet in te zien dat een brievenbus die op een gecontroleerde plaats aan de inrichting, bijvoorbeeld in het zicht van bewakingscamera's of personeel van de inrichting, beschikbaar is voor bezoekers, de door de Minister en de directeur beschreven nadelen zou hebben. Het spreekt daarbij voor zichzelf dat deze brievenbus geleegd kan worden door personeel dat ook de overige post verwerkt.

De door de Minister genoemde mogelijkheid om post af te geven met andersoortige in te voeren goederen is daarbij niet aan te merken als een volwaardig alternatief voor een dergelijke brievenbus, gelet op de restricties en de behandelingsduur voor dergelijke invoer (zie ACHTERGROND, onder 6.2.). Daar staat tegenover dat het met name voor personen uit de lage inkomensgroepen problematisch kan zijn een - al dan niet dure - postverzending aan een gedetineerde te bekostigen, en het voor hen daarom van belang is post te kunnen meegeven aan personen die de gedetineerde zullen bezoeken.

Voorts verdient opmerking dat ook andere post dan die bestemd voor gedetineerden, aan de inrichting moet kunnen worden afgegeven of anderszins achtergelaten. Dit kan onder meer van belang zijn voor bezoekers, bijvoorbeeld wanneer zij een schriftelijk verzoek aan de directie willen richten.

Tot slot is van belang dat, blijkens een beperkte inventarisatie onder directies van penitentiaire inrichtingen, het in de meeste inrichtingen op enigerlei wijze mogelijk is gemaakt post af te geven of in een brievenbus te deponeren.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

6. Deze beoordeling van de onderzochte gedraging vormt aanleiding de Minister in overweging te geven het ertoe te leiden dat in het PCS de mogelijkheid wordt gegeven post voor gedetineerden aan de inrichting af te geven of anderszins achter te laten. Tevens wordt de Minister in overweging gegeven dit rapport bekend te maken bij alle directies van penitentiaire inrichtingen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de directie van het Penitentiair Complex Scheveningen te 's-Gravenhage, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.

AANBEVELING

De Minister wordt in overweging te geven het ertoe te leiden dat in het Penitentiair Complex Scheveningen te 's-Gravenhage de mogelijkheid wordt gegeven post voor gedetineerden aan de inrichting af te geven of anderszins achter te laten. Tevens wordt de Minister in overweging gegeven dit rapport bekend te maken bij alle directies van penitentiaire inrichtingen.