



Rapport

Datum: 20 oktober 1999
Rapportnummer: 1999/446

KLACHT Op 25 januari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Zoetermeer, met een klacht over een gedraging van de Minister van Justitie. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd: Verzoeker, destijds gedetineerd in het Huis van Bewaring "Demersluis" te Amsterdam, klaagt erover dat de Minister van Justitie, naar hem werd meegedeeld in een brief van 18 januari 1999, onvoldoende middelen en personeel ter beschikking stelt om te kunnen waarborgen dat in het Huis van Bewaring "Demersluis" voldoende geestelijke verzorging door een humanistisch raadsman beschikbaar is. ACHTERGROND 1. Artikel 41 van de Penitentiaire beginselenwet (in werking getreden op 1 januari 1999):

"1. De gedetineerde heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden en te beleven.
2. De directeur draagt zorg dat in de inrichting voldoende geestelijke verzorging, die zoveel mogelijk aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de gedetineerden, beschikbaar is.

3. De directeur stelt de gedetineerde in de gelegenheid op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen:

a. persoonlijk contact te onderhouden met de geestelijke verzorger van de godsdienst of levensovertuiging van zijn keuze, die aan de inrichting is verbonden; b. contact te onderhouden met andere dan de onder a genoemde geestelijke verzorgers volgens artikel 38; c. in de inrichting te houden godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten van zijn keuze bij te wonen. Artikel 23 is van overeenkomstige toepassing. 4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ten aanzien van de beschikbaarheid van de geestelijke verzorging. Deze regels hebben betrekking op de verlening van geestelijke verzorging door of vanwege verschillende richtingen van godsdienst of levensovertuiging, op de organisatie en de bekostiging van de geestelijke verzorging en op de aanstelling van geestelijke verzorgers bij een inrichting." Tot 1 januari 1999 was de geestelijke verzorging van gedetineerden, zoals nu omschreven in artikel 41 van de Penitentiaire beginselenwet, geregeld in de Beginselenwet gevangeniswezen. 2. Artikel 24 en 25 van de Penitentiaire maatregel:

Artikel 24:

"Aan een inrichting zijn geestelijke verzorgers van verschillende godsdiensten of levensovertuigingen verbonden, doch in elk geval geestelijke verzorgers van protestantse en rooms-katholieke gezindte en geestelijke verzorgers behorend tot het humanistisch verbond." Artikel 25:

"1. Bij het Ministerie van Justitie zijn een hoofdpredikant, een hoofdaalmoezenier en een hoofd humanistisch geestelijke verzorging aangesteld. Zij treden op als vertegenwoordiging van de zendende instanties en dienen Onze Minister gevraagd en ongevraagd van advies omtrent de geestelijke verzorging in de inrichtingen.

2. De hoofden, genoemd in het eerste lid, zijn in ieder geval belast met het doen van voordrachten voor aanstelling van geestelijke verzorgers behorende tot hun gezindte of levensovertuiging."

3. Activiteiten:

Deze geestelijke verzorgers organiseren regelmatig een kerkdienst of een bezinningssamenkomst. Daarnaast houden zij geregeld groepsgesprekken en andere activiteiten. 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. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Minister van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen of aan te vullen. BEVINDINGEN De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeker, toentertijd gedetineerd in het Huis van Bewaring "Demersluis" te Amsterdam, heeft zich op 13 januari 1999 schriftelijk gewend tot de Dienst Geestelijke Verzorging van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie. In deze brief klaagde hij erover dat in het Huis van Bewaring "Demersluis" onvoldoende was gewaarborgd dat er voldoende geestelijke verzorging door een humanistisch raadsman beschikbaar was.

2. Verzoeker ontving daarop op 18 januari 1999 de volgende brief van het Hoofd Humanistisch Geestelijke Verzorging van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie:

"Hartelijk dank voor uw brief van 13 januari jl. W., humanistisch geestelijk verzorger in Demersluis is inderdaad, zoals u signaleert, reeds geruime tijd ziek. Overigens ziet het er naar uit dat hij ergens in februari zijn werk weer hervat. Uw vraag of vervangen mogelijk is, moet ik helaas ontkennend beantwoorden. Daarvoor ontbreken gewoon de mensen en middelen. Wel is het mogelijk om één van de humanistische collega's van Over Amstel als een soort achterwacht te laten optreden. Ik zal proberen te regelen dat mw. C., werkzaam in De Schans, als zodanig kan optreden totdat W. weer terugkeert. Achterwacht wil zeggen: beschikbaar zijn in crisisgevallen en beschikbaar zijn voor mensen die uitdrukkelijk met een humanistisch geestelijk verzorger willen praten. Dat lost uw probleem niet helemaal op, maar meer kan ik niet doen. Mw: C. is bereikbaar via één van de andere geestelijk verzorgers in Demersluis."

3. Verzoeker wendde zich vervolgens op 20 januari 1999 met zijn klacht tot de Nationale ombudsman. B. STANDPUNT VERZOEKER Verzoekers standpunt staat verkort weergegeven in de klachtsamenvatting. C. STANDPUNT MINISTER VAN JUSTITIE De Minister van Justitie gaf in een brief van 26 mei 1999 de volgende reactie:

"In artikel 41, tweede lid, van de Penitentiare beginselenwet, wordt bepaald dat de directeur ervoor zorg draagt dat in de inrichting voldoende geestelijke verzorging aanwezig is die zoveel mogelijk aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de gedetineerden. Artikel 25 van de Penitentiare maatregel stelt dat er bij het Ministerie van Justitie (bij dedienst Geestelijke Verzorging) hoofdgeestelijken zijn van protestantse en

rooms-katholieke gezindte en van het humanistisch verbond. Deze hoofdgeestelijken fungeren als de vertegenwoordiging van de zendende instanties. Zij geven in dat kader de minister of de hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen adviezen over de geestelijke verzorging van de gedetineerden en alle aspecten die daarmee samenhangen. Voorts trachten zij te voorzien in het scheppen van goede voorwaarden voor een adequate ambtsuitoefening van de geestelijke verzorgers in de inrichting. De hoofdgeestelijken doen dit in samenspel met de directeur van de inrichting. Ook bij de aanstelling (en vervanging) van de geestelijke verzorgers vervullen de hoofdgeestelijken een grote rol. Alvorens een vacature wordt vervuld wordt er eerst overleg gevoerd met de directeur van de inrichting. Daarna zoekt de hoofdgeestelijke, die daarvoor kan putten uit een geormerkt centraal budget, een geschikte kandidaat. Indien ook de directeur van de inrichting positief tegenover de kandidaat staat wordt deze aan de minister (in casu de hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen) voorgedragen voor benoeming. Geestelijke verzorging is daarmee voldoende beschikbaar. Het binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen toegepaste principe van integraal management brengt met zich mee dat er gestuurd wordt op resultaat. Dit betekent dat er vooraf managementafspraken worden gemaakt -tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen en de uitvoerende diensten, zoals de dienst Geestelijke Verzorging- over de te leveren diensten en producten, de kwantiteit en de kwaliteit van het resultaat en de kosten die ervoor mogen worden gemaakt. De bijdrage voor het begrotingsjaar wordt aan de dienst beschikbaar gesteld in het kader van de jaarafspraken. De bijdrage voor het begrotingsjaar mag, met uitzondering van de eventueel geormerkte onderdelen, vrij, onder toepassing van de vigerende regelgeving, door de dienst worden besteed. De tevoren vastgestelde uitgavenlimiet mag niet worden overschreden en er mag in principe geen negatief resultaat over het begrotingsjaar worden gerealiseerd. De eventueel geormerkte onderdelen van de bijdrage en uitgavenlimiet mogen alleen worden aangewend voor het specifieke doel van deze middelen. Wanneer deze kosten/ uitgaven hoger uitvallen zal niet automatisch tot verhoging van de geormerkte onderdelen worden overgegaan. Zodoende vormt het beschikbare budget een belangrijke begrenzing van de mogelijkheden. In het onderhavige geval is in het huis van bewaring "Demersluis" te Amsterdam, als gevolg van ziekte van de humanistisch geestelijk verzorger, enige tijd geen humanistisch geestelijke verzorging beschikbaar geweest. Op grond van het voorhanden zijnde (personeels)budget van de dienst Geestelijke Verzorging kon (kan) het huis van bewaring Demersluis te Amsterdam over één humanistisch geestelijk verzorger beschikken. Zoals het hoofd van de Humanistisch Geestelijke Verzorging reeds bij brief van 18 januari 1999 aan de heer B. (verzoeker; N.o.) heeft bericht, boden het beschikbare budget, de vastgestelde uitgavenlimiet en de daarop gebaseerde personele bezetting, op het moment dat de humanistisch geestelijk verzorger ziek werd, onvoldoende ruimte om (op korte termijn) een (tijdelijke) vervanger aan te stellen. Wanneer zich situaties van langdurige afwezigheid wegens ziekte voordoen, wordt telkens getracht om via andere geestelijk verzorgers een achterwacht te garanderen. Deze achterwacht kan dan in noodgevallen optreden. Het hoofd Humanistisch Geestelijke Verzorging heeft één van de humanistische collega's binnen de penitentiaire inrichtingen "Over-Amstel", al snel nadat

duidelijk werd dat er sprake was van langdurige afwezigheid, verzocht om als achterwacht op te willen treden. Gelet op het bovenstaande concludeer ik dat de klacht van verzoeker ongegrond is. Mijnsinziens heeft het hoofd van de Humanistisch Geestelijke Verzorging gedaan wat er van hem verwacht mocht worden, namelijk noodopvang garanderen. Daar verzoeker geen noodopvang nodig had heeft hij het een tijdje zonder geestelijke verzorger moeten stellen, hiermee is echter niet gezegd dat er onzorgvuldig gehandeld is door de overheid. Overigens heeft de enige tijd wegens ziekte afwezige humanistisch geestelijk verzorger zijn werkzaamheden weer hervat." D. REACTIE VERZOEKER Verzoeker werd in de gelegenheid gesteld om commentaar te geven op de brief van de Minister van Justitie. Hij handhaafde in een brief van 12 juni 1999 zijn eerder ingenomen standpunt en lichtte dit nader toe. Verzoeker was van mening dat de argumenten die de Minister gebruikte onvoldoende redengevend waren om te rechtvaardigen dat er geen adequate vervanging was geregeld. Hij merkte op dat de Minister van Justitie moest zorgen voor voldoende budget, zodat bij afwezigheid van één der geestelijke verzorgers een vervanger kon worden aangesteld. Verzoeker beschreef dat de achterwacht alleen optrad in noodgevallen, hetgeen erop neerkwam dat de achterwacht alleen kwam als iemand in de isolatiecel verbleef. De achterwacht nam geen andere taken over. In de periode van afwezigheid van de humanistisch geestelijke verzorger waren de kerstdagen en de oud- en nieuwviering gevallen. In deze periode hadden de dominee en de pater wel diensten gehouden, terwijl er voor de gedetineerden die prijsstellen op de humanistische geestelijke verzorging niets was gedaan. Zij zaten "achter de deur", en moesten het bovendien stellen zonder de wekelijkse gespreksgroepen. Ook kregen zij hiervoor geen compensatie. Verzoeker was van mening dat een financieel argument niet een reden mag zijn om aan gedetineerden het recht op geestelijke verzorging, zoals vastgelegd in de Penitentiaire beginselenwet, te onthouden. Hij bracht naar voren dat, wanneer bijvoorbeeld de kok binnen een inrichting door ziekte wegviel, ook werd gezorgd voor een adequate vervanging, en de gedetineerden dan niet maanden zonder eten zaten. E. NADERE REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE 1. De Nationale ombudsman vroeg de Minister van Justitie in reactie op diens brief van 26 mei 1999 op 10 juni 1999 aandacht voor het volgende:

"Verzoekers klacht luidt dat er onvoldoende middelen en personeel ter beschikking zijn om te kunnen waarborgen dat in het Huis van Bewaring "Demersluis" te Amsterdam voldoende geestelijke verzorging door een humanistisch raadsman beschikbaar is. U stelt in uw antwoordbrief hierop onder meer dat het budget geen ruimte biedt om bij (langdurige) afwezigheid door ziekte een vervanger aan te stellen. Wanneer zich dergelijke situaties voordoen, wordt telkens getracht om via andere geestelijk verzorgers een achterwacht te garanderen. Deze achterwacht kan in noodgevallen optreden en de gevraagde humanistische verzorging bieden. Graag verneem ik van u de duur van de periode dat de humanistisch raadsman in Demersluis afwezig is geweest. Daarnaast zou ik graag vernemen of in dit geval de achterwacht is ingesteld naar aanleiding van de brief die verzoeker hierover op 13 januari 1999 schreef, of dat een en ander daarvoor reeds was geregeld. In uw brief van 26 mei 1999 tekent u op pagina 2, derde alinea, aan, dat het

Hoofd Humanistisch Geestelijke Verzorging één van de humanistische collega's binnen de penitentiare inrichtingen "Over-Amstel", al snel nadat duidelijk werd dat er sprake was van langdurige afwezigheid, had verzocht om als achterwacht op te treden. Dit suggereert dat vanaf november 1998, het moment waarop volgens verzoeker de humanistisch verzorger door ziekte afwezig was, in de noodopvang was voorzien. In de brief van het Hoofd Humanistisch Geestelijke Verzorging aan verzoeker van 18 januari 1999, deelt deze mee, dat hij zou proberen te regelen, dat één van de humanistische collega's als achterwacht zou optreden. Deze zinsnede impliceert, dat pas vanaf dat moment (dus vanaf januari 1999) een voorziening voor noodgevallen zou worden getroffen. Graag verneem ik van u duidelijkheid op dit punt. Mocht het zo zijn, dat pas in januari 1999 een collega van Over-Amstel is gevraagd om als achterwacht op te treden, zou ik graag van u vernemen op welke wijze in de humanistisch geestelijke verzorging van gedetineerden was voorzien in de periode november 1998 - januari 1999. Eveneens zou ik graag van u vernemen in welke gevallen wordt gesproken van "noodgevallen" waarin de achterwacht kan worden ingeschakeld. Daarbij vraag ik mij af, wie de beslissing neemt of in een bepaald geval sprake is van zo'n noodsituatie, met andere woorden; wie er bepaalt of betrokkene al dan geen contact kan opnemen met de geestelijk verzorger."

2. De Minister van Justitie bracht in reactie op deze brief op 22 juli 1999 het volgende naar voren:

"Als gevolg van ziekte is de humanistisch raadsman in Demersluis volledig afwezig geweest van 7 december 1998 tot 5 maart 1999. Op laatstgenoemde datum heeft hij zijn werkzaamheden voor 50% hervat. Deze periode van tijdelijke arbeidsongeschiktheid duurde voort tot 6 april 1999. Per die datum was de humanistisch raadsman weer volledig arbeidsgeschikt. Voor een juiste interpretatie van hetgeen ik in mijn brief van 26 mei 1999 in de derde alinea van pagina 2 aan u schreef, dient u het volgende te weten. Op het moment dat duidelijk werd dat de ziekte van de humanistisch raadsman van Demersluis langdurig zou worden is door de dienst Geestelijke Verzorging een beroep gedaan op de andere geestelijke verzorgers (R.K.-pastor en dominee) die in Demersluis werkzaam zijn. Hen is gevraagd in geval van een crisis bij een gedetineerde als noodopvang op te treden. Deze vorm van opvang dient dus onderscheiden te worden van een achterwacht. Een achterwacht is een geestelijk verzorger van een zelfde denominatie als degene die vervangen moet worden en is meestal afkomstig uit een andere inrichting dan die waar de zieke geestelijk verzorger normaal gesproken werkzaam is. De achterwacht treedt op wanneer er door een gedetineerde uitdrukkelijk verzocht wordt om een geestelijk verzorger van een zelfde denominatie als degene die afwezig is. Het is dus niet zo dat de achterwacht allerlei reguliere taken van de zieke geestelijk verzorger overneemt. Het beleid bij de dienst Geestelijke Verzorging is er op gericht om in geval van ontstentenis van een geestelijk verzorger in een penitentiare inrichting, zo snel mogelijk noodhulp te realiseren, terwijl het benoemen van een achterwacht meestal na 6 tot 8 weken plaatsvindt. In deze casus is op 18 januari 1999 een achterwacht aangewezen. Het komt er dus op neer dat in de periode van 7 december 1998 tot 18 januari 1999 in Demersluis geen humanistische geestelijk verzorger aanwezig was. Wel waren de overige denominaties op

de hoogte van de afwezigheid van hun humanistische collega en hadden zij zich bereid verklaard in noodgevallen bij te springen. Het begrip "noodgeval" laat zich niet eenvoudig definiëren. Over het algemeen gaat het om een inschatting van het personeel. Wanneer zij menen dat het met een gedetineerde zo slecht gaat dat een gesprekscontact met een geestelijk verzorger noodzakelijk lijkt, wordt een dergelijke hulpverlener ingeschakeld. Ook de gedetineerde zelf kan aangeven dat hij in een noodsituatie verkeert en dringend behoefte heeft aan een contact met zijn (een) geestelijk verzorger. In een periode van afwezigheid van de vaste aan de afdeling of inrichting verbonden geestelijk verzorger, is dan wel nodig dat hij op het sprekersbriefje waarmee hij om een gesprek vraagt aangeeft dat het om een noodsituatie gaat. Doet hij dat niet, dan bestaat het risico dat een dergelijk briefje door de noodopvang of achterwacht terzijde wordt gelegd, omdat zij helaas niet alle werkzaamheden van een zieke collega kunnen overnemen." BEOORDELING 1.

Verzoeker, destijds gedetineerd in het Huis van Bewaring "Demersluis" te Amsterdam, klaagt erover dat de Minister van Justitie, naar hem werd meegedeeld in een brief van 18 januari 1999, onvoldoende middelen en personeel ter beschikking stelt om te kunnen waarborgen dat in het Huis van Bewaring "Demersluis" voldoende geestelijke verzorging door een humanistisch raadsman beschikbaar is.

2. Uit de reacties die de Minister van Justitie heeft gezonden naar aanleiding van verzoekers klacht is gebleken dat de humanistisch raadsman in Demersluis als gevolg van ziekte volledig afwezig is geweest van 7 december 1998 tot 5 maart 1999. Op laatstgenoemde datum had hij zijn werkzaamheden weer ten dele hervat. Vanaf 6 april 1999 was de humanistisch raadsman weer volledig arbeidsgeschikt. In de ziekteperiode was voorzien in noodhulp door de andere geestelijke verzorgers in Demersluis, en was er, na een periode van zes weken, op 18 januari 1999 een geestelijke verzorger van dezelfde denominatie als achterwacht aangewezen. Deze had overigens uitsluitend noodopvang geboden, en had niet de reguliere taken overgenomen van de zieke geestelijke verzorger.

3. In de Penitentiaire beginselenwet en de Penitentiaire maatregel is bepaald dat ten behoeve van de geestelijke verzorging van gedetineerden aan iedere inrichting een of meer geestelijken van verschillende gezindten zijn verbonden. De directeur dient ervoor zorg te dragen dat in de inrichting voldoende geestelijke verzorging beschikbaar is. Naastde hulp in noodsituaties verzorgen de geestelijke verzorgers samenkomsten, groepsgesprekken en andere activiteiten.

4. Het is voor een gedetineerde van groot belang om een beroep te kunnen doen op geestelijke verzorging. Het leven van een gedetineerde speelt zich grotendeels in afzondering af. Het contact met de geestelijke verzorger neemt een belangrijke plaats in binnen het leven van een gedetineerde; verzoeker illustreerde dit in zijn brief van 12 juni 1999. Naast de opvang in noodsituaties zijn ook de reguliere bijeenkomsten en gesprekken met een geestelijke verzorger van groot gewicht binnen het leven in een penitentiaire inrichting. Een vermindering van de mogelijkheid om contact te hebben met een geestelijke verzorger kan ernstig ingrijpen in het welbevinden van een gedetineerde. Een dergelijke beperking dient dan ook slechts bij uitzondering te worden toegepast, en met valide redenen te worden onderbouwd.

5. De Minister bracht met betrekking tot de situatie in Demersluis een financiële beweegreden naar voren: het beschikbare budget was ontoereikend om, op het moment dat de humanistisch geestelijk verzorger ziek werd, (op korte termijn) een (tijdelijke) vervanger aan te stellen.

6. Dit argument kan gezien het uitgangspunt van artikel 41 van de Penitentiaire beginselenwet de toets der kritiek niet doorstaan. Gelet op het grote belang van de aanwezigheid van geestelijke verzorgers, mag het niet zo zijn dat langdurige afwezigheid (door bijvoorbeeld ziekte) van één van hen niet kan worden opgevangen als gevolg van een tekort aan beschikbare gelden. Binnen de begroting dient ruimte te worden gereserveerd waarmee afwezigheid (door bijvoorbeeld ziekte) van één der geestelijke verzorgers op de kortst mogelijke termijn wordt opgevangen door een geestelijke verzorger van dezelfde denominatie. De vervanging zal ook dienen te voorzien in de overname van de reguliere taken van de geestelijke verzorger. De gedetineerden blijven dan tijdens een periode van afwezigheid van de geestelijke verzorger niet verstoken van samenkomsten en gesprekken. Een noodopvang zoals waarin nu in Demersluis werd voorzien is, gelet op het belang van de geestelijke verzorging, onvoldoende. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

7. De Nationale ombudsman ziet in het voorgaande reden tot het doen van een aanbeveling. **CONCLUSIE** De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Justitie is gegrond. **AANBEVELING** De Minister van Justitie wordt in overweging gegeven te bevorderen dat wordt gezorgd voor adequate vervanging tijdens afwezigheid van de geestelijke verzorgers binnen het Huis van Bewaring "Demersluis".