



RAPPORT

Meer dan de som der delen?

Verkenning NPM

30 maart 2022

RAPPORT

Meer dan de som der delen?

Verkenning NPM

Giselle Schellekens
Johanna van de Hoef
Roy Valks
Jeroen Boot
Eleonore Stockmann

30 maart 2022

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1:

| | |
|-----------------------------------|----------|
| Inleiding | 4 |
| Achtergrond NPM als netwerk | 4 |
| Aanpak | 5 |
| Tussentijdse gesprekken | 6 |
| Analyse | 6 |
| Wat troffen wij aan? | 7 |
| Leeswijzer | 7 |

HOOFDSTUK 2:

Weergave van de (politieke) discussie over de vormgeving en de werkwijze van het NPM ..8

| | |
|--|----|
| 2.1 Onderwerpen waar de vormgeving en werkwijze van het NPM ter discussie staat | 8 |
| 2.2 Verkenning aanpassingen van de vormgeving en werkwijze van het NPM (2019-2022) | 11 |
| 2.3 Onderbrengen bij het CRM (2022-toekomst) | 11 |

HOOFDSTUK 3:

Verplichtingen, taken en bevoegdheden van het NPM

| | |
|---|----|
| 3.1 Doel en organisatie van het NPM | 13 |
| 3.2 Waarborgen en voorwaarden van het NPM | 14 |
| 3.3 Taken en bevoegdheden van het NPM | 16 |

HOOFDSTUK 4:

Samenwerking met instanties die toezicht houden op plaatsen van vrijheidsbeneming..... 18

| | |
|--|----|
| 4.1 De spelers in het veld, een stakeholdersanalyse..... | 18 |
| 4.2 Samenwerking en afspraken | 19 |
| 4.3 Onafhankelijkheid brede collegiale werkveld..... | 21 |
| 4.4 Effectiviteit..... | 22 |

HOOFDSTUK 5:

Conclusie en aanbevelingen voor het vervolg..26

| | |
|---|----|
| 5.1 Vervolgstappen voor het ministerie van JenV | 27 |
| 5.2 Vervolgstappen voor CRM | 28 |
| 5.3 Schematische en volgordelijke weergave van het vervolg..... | 29 |

BIJLAGE 1:

De historie van het Nederlands Nationaal Preventie Mechanisme

BIJLAGE 2:

Stakeholderanalyse van het brede collegiale werkveld van het NPM

BIJLAGE 3:

Advies NJCM.....

BIJLAGE 4:

Geraadpleegde bronnen.....

BIJLAGE 5:

Lijst gesproken personen

HOOFDSTUK 1

Inleiding

Nederland vindt dat mensen van wie de vrijheid (deels) is ontnomen, niet mogen worden gefolterd, vernederd of mensonterend worden behandeld. Het gaat om mensen in een gevangenis, of om mensen die bijvoorbeeld door ziekte zichzelf, of anderen, kunnen beschadigen en daarom van hun vrijheid zijn benomen. Hiermee wordt elke vorm van vrijheidsbeneming op last van een gerechtelijke, bestuursrechtelijke of andere autoriteit bedoeld.¹

Om dit recht te garanderen, voert de rijksoverheid actief beleid waarbij het beleidsdoelen stelt. Eén van die beleidsdoelen is het voorkomen van foltering door het Nationaal Preventie Mechanisme (hierna NPM). Het NPM moet leiden tot het onafhankelijk en effectief voorkomen van foltering, vernederend of mensonterende behandeling of bestraffing. In 2010 is Nederland deze verplichting aangegaan met de ratificatie van het *Optional Protocol to the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (hierna het Protocol). Dit Protocol is een aanvulling op het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing van de Verenigde Naties uit 1984.

Achtergrond NPM als netwerk

Sinds de ratificatie heeft Nederland ervoor gekozen om de verantwoordelijkheden die uit het Protocol voortvloeien, vorm te geven in een netwerkvorm. Met de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna IJenV) als coördinator. Het Nederlandse NPM werd daarmee gevormd door organisaties die een toezichhoudende, of adviserende, rol vervullen bij vrijheidsbeneming.

Aan het netwerk namen aanvankelijk zes instanties deel, maar na enkele samenvoegingen zijn uiteindelijk vier instanties aangewezen: de Raad voor de Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (nu: IGJ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (nu: IJenV).² Daarnaast werden vier instanties genoemd als toehoorder, dit waren: de Commissies van Toezicht voor justitiële inrichtingen (CvT), de Commissies van Toezicht Arrestantenzorg (CTA), de Commissie van Toezicht Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee (CvT KMar) en de Nationale ombudsman (NO).

Deze netwerkvorm heeft de afgelopen jaren tot veel kritiek geleid. Zowel van de internationale toezichthouder(s), zoals het Subcomité ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing' (hierna SPT), maar ook van betrokken actoren uit het netwerk waaronder de NO, RSJ en ook het maatschappelijk middenveld zoals Amnesty International (AI). De zorgen waren gericht op de onafhankelijkheid, de efficiëntie van de opzet en de noodzakelijke beschikbare middelen voor beiden, van het mechanisme. In hoofdstuk 2 geven we meer toelichting over de aard van de zorgen.

2 Het betrof toen i) Inspectie voor de Sanctietoepassing (IS), ii) de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT), iii) de Inspectie Openbare orde en Veiligheid (IOVV), iv) de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), v) de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) (als onafhankelijke toezichthouders) en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) (als adviserend orgaan).

1 Artikel 4 lid 2 OPCAT.

Opdracht: verkenning nieuwe vorm NPM

Nadat de RSJ, NO, AI en de IJenV aangaven dat het netwerk op deze wijze onvoldoende effectief en onafhankelijk is, hebben er gesprekken plaatsgevonden met het netwerk en kwam als een van de opties naar voren om het NPM onder te brengen bij het College voor de Rechten van de Mens (CRM). De directie Sanctie- en Slachtofferbeleid (DSenS) van het directoraat-generaal Straffen en Beschermen (DG SenB) heeft er vervolgens voor gekozen om een verkenning uit te voeren naar het onderbrengen van het NPM onder het CRM. Berenschot heeft van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna ministerie van JenV) de opdracht gekregen om deze verkenning uit te voeren. Het ministerie van JenV wil de volledige NPM-taak goed borgen in- en voor de toekomst. Deze opdracht tot verkenning is verstrekt met de intentie om bij te dragen aan solide besluitvorming over de organisatie en inrichting van het NPM bij het CRM. We benadrukken dat dit onderzoek een verkenning is, het formele besluit over het onderbrengen van NPM bij het CRM moet nog worden gemaakt door de minister.

In deze verkenning brengen wij (Berenschot) het brede collegiale werkveld in kaart en beschrijven wij hoe samenwerkingsafspraken met instanties die toezicht houden op plaatsen van vrijheidsbeneming vorm *kunnen* krijgen. Ook geven wij een advies over de formatie die nodig is bij het CRM om de NPM-taak uit te voeren.

Concreet is onze opdracht het volgende:

1. Maak een analyse van het brede collegiale werkveld: toezichthoudende instanties, vrijheidsbenemende instanties en betrokken overheden.
2. Maak een samenwerkingsovereenkomst met die instanties die toezicht houden op plaatsen van vrijheidsbeneming.
3. Geef een advies over de invulling van deze nieuwe NPM-taak door het CRM, met een voorstel voor de organisatie en formatie hiervan.

Definitie 'werkveld', 'toezichthoudend werkveld' en '(breed) collegiaal werkveld'

In dit onderzoek worden aanduidingen over het werkveld gebruikt, we lichten hier toe welke organisaties we hiermee bedoelen:

Wanneer we spreken van **het brede toezichthoudende werkveld op vrijheidsbeneming** bedoelen we hiermee Commissies van Toezicht (bijvoorbeeld van Justitiële inrichtingen over Arrestantenzorg) en de Inspecties, de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) en de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

Wanneer we spreken van **het brede collegiale werkveld** bedoelen we alle voornoemde spelers, samen met de Raad voor Strafrechtstoepassing en jeugd (RSJ), de Nationale Ombudsman en het maatschappelijke middenveld zoals bv. Amnesty International.

Aanpak

Om tot deze drie producten te komen zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet.

Stap 1. Documentstudie

Vanuit DSenS en CRM hebben we een eerste deel van de documenten ontvangen. Dit hebben we aangevuld met documenten uit eigen onderzoek. Ook hebben we documenten opgevraagd bij het brede collegiale werkveld tijdens de interviews. In totaal hebben we 93 documenten ontvangen, waarmee we een chronologische tijdslijn hebben gemaakt van het ontstaan en verloop van NPM in Nederland. Dit heeft bijgedragen aan de analyse van het gehele werkveld.

Stap 2. NJCM

Als experts hebben wij het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) gevraagd om een advies te schrijven over de activiteiten en voorwaarden waaraan het NPM volgens hen moet voldoen. Wij hebben dit oordeel integraal opgenomen in bijlage 3, en inhoudelijk meegenomen in de analyse. Ook heeft de expert van het NJCM deelgenomen aan de eerste validatiesessie.

Stap 3. Interviews

Wij hebben gesproken met veertien betrokkenen uit het brede collegiale werkveld, die actief zijn, of zijn geweest, bij het NPM in de afgelopen jaren. Sommige betrokkenen hebben we meerdere keren gesproken en enkele gesprekken duurden circa twee uur. Hierbij viel het ons op dat iedereen zeer betrokken, gepassioneerd zelfs in voorkomende gevallen, over het eigen werk binnen het toezichthoudende werkveld spreekt. Dit geldt ook voor het onderwerp NPM, zowel inhoudelijk als gericht op een geslaagde toekomstige voortzetting van het NPM. We hebben de inhoud van deze interviews verwerkt in onze analyse, waarbij de verwoordingen voor onze rekening komen.

Stap 4. Validatiesessies

Naast de interviews hebben wij twee validatiesessies georganiseerd om onze bevindingen tussentijds voor te leggen aan alle betrokkenen.

De eerste validatiesessie stond in het teken van het valideren van de vertaling van het Protocol naar concrete NPM-activiteiten. We hebben gewerkt met de zogenaamde ‘stoplichtmethode’, waarmee deelnemers aan de hand van stellingen over diverse activiteiten konden aangeven of ze het eens, of oneens waren. Bij deze sessie was ook een expert van het NJCM aangesloten om zijn academische blik op dit vraagstuk met ons te delen.

In de tweede sessie stond de verkenning van samenwerkingsafspraken centraal. Aan de hand van stellingen hebben we een aantal belemmeringen met betrekking tot de samenwerkingsafspraken kunnen vaststellen en de betekenis van de termen ‘onafhankelijkheid’ en ‘effectiviteit’ voor de samenwerkingsafspraken verder kunnen aanscherpen. Ook tijdens de tweede validatiesessie werkten we met de ‘stoplichtmethode’.

Voor beide validatiesessies hebben we het brede collegiale werkveld van NPM uitgenodigd. Bij de eerste validatiesessie was vrijwel het hele werkveld vertegenwoordigd. Bij de tweede validatiesessie waren er minder organisaties aanwezig.

Stap 5. Schriftelijke raadpleging

Voor het formatierapport hebben we een schriftelijk enquête uitgestuurd aan alle betrokkenen met een tiental vragen over de concrete activiteiten van de NPM-taken en de verwachte frequentie van de uitvoering van deze activiteiten door het CRM. Dit droeg bij aan een nadere kwalitatieve en kwantitatieve vertaalslag van de activiteiten uit het Protocol. Wij hebben van minder dan de helft (zes deelnemers) een inhoudelijke reactie op onze vragenlijst ontvangen.

Tussentijdse gesprekken

Tussentijds hebben we diverse individuele overleggen gehad met verschillende functionarissen van het CRM, vaak het collegelid, de interim directeur en de manager Onderzoek en Advies. Ook met de opdrachtgever hebben we verschillende keren gesproken, vanuit de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook is met functionarissen van het ministerie van JenV en BZK apart gesproken over vraagstukken die inhoudelijk relevant zijn voor deze opdracht.

Analyse

Deze onderzoeksmethoden zijn samengevoegd in de analyses. We vinden het belangrijk om toe te lichten dat we bij onze analyse altijd onderscheid maken tussen feiten, beelden en analyse:

Feiten. We geven een weergave van de onderzoeksopbrengsten die stoelen op documenten en andere feitelijke bronnen.

Beelden. Daarnaast geven we de bevindingen weer die wij verkregen en in kaart brachten bij de verschillende stakeholders. De bevindingen zijn nooit eenmalige opmerkingen en/of de bevindingen van één respondent, maar betreffen altijd patronen die wij als onderzoekers zien in de interviews en gesprekken. Bij de in dit rapport opgenomen voorbeelden geven we de relevantie daarvan aan voor dit onderzoek.

Analyse. Op basis van de feiten, bevindingen en onze eigen ervaring en expertise maken we vervolgens een analyse. De analyse brengt feiten en bevindingen met elkaar in een verband en sorteert voor op de conclusies en aanbevelingen. Waar de feiten gewoonweg moeten kloppen en de bevindingen voor rekening komen van degenen die deze naar voren brachten, is de analyse en interpretatie de verantwoordelijkheid van ons als onderzoekers.

Wat troffen wij aan?

We troffen in de gesprekken en sessies betrokken organisaties aan die inhoudelijk zeer gedreven zijn, maar vanuit het NPM-perspectief ook urgent onderhoud behoeven: op proces, samenwerking en inhoud.

Het proces. Het merendeel is het eens over het belang om weg te stappen van de netwerkconstructie en het NPM onder te brengen bij één organisatie. Over het besluit om het onder te brengen bij het CRM leeft er echter onbegrip en in een enkel geval ook onvrede. Enkele stakeholders veronderstellen dat dit besluit nog in het netwerk besproken zou worden en voelen zich gepasseerd in het besluit van het ministerie van JenV om een verkenning te starten met als insteek om het CRM aan te wijzen als NPM. We lichten dit in paragraaf 2.5 toe.

Samenwerking. Wij merkten tijdens de gesprekken dat, door de bezwaren over het proces, sommige organisaties nog niet bereid waren om te spreken over samenwerkingsafspraken. Dit heeft ons beperkt in hoe concreet de opzet voor de samenwerkingsafspraken is geworden. Wij hebben zo veel als mogelijk geduid en richting gegeven aan hoe samenwerkingsafspraken vorm zouden *kunnen* krijgen. Meer hierover is te vinden in hoofdstuk 4.

Inhoud. Doordat het NPM-netwerk al enkele jaren minder effectief is, is de inhoudelijke agenda voor het NPM moeilijk in te schatten. In de praktijk durven de organisaties zich niet uit te spreken over de exacte opgave die er ligt voor het NPM. Dit heeft effect op de zekerheid waarmee wij ons uitspreken over de benodigde formatie, hier gaan we in een separaat formatieadvies specifiek voor JenV en het CRM dieper op in.

Leeswijzer

In dit rapport blikken wij eerst in hoofdstuk 2 kort terug op de geschiedenis van het NPM, een uitgebreide terugblik vindt u in bijlage 1. In hoofdstuk 2 gaan we in op de bezwaren uit het verleden, deze hebben wij meegewogen in de verdere analyse en het advies. In dit hoofdstuk staan ook zorgen beschreven voor de toekomst. Dit hebben wij afgeleid uit de documentstudie en de interviews, waarbij wij de exacte verwoordingen voor eigen rekening nemen.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de verplichtingen en (kern-)taken van het NPM, deze zijn ook vastgesteld na de uitgebreide documentstudie, interviews en validatiesessies en aangevuld met het advies van NJCM.

Na de beschrijving van de taken en verplichtingen, schetsen we in hoofdstuk 4 het beeld over samenwerking tussen het brede collegiale werkveld en het NPM. Hier ligt de stakeholderanalyse aan ten grondslag, die kunt u vinden in bijlage 2.

In hoofdstuk 5 geven wij een eerste aanzet tot vervolgstappen, inclusief aanbevelingen. Hierbij hebben wij onderscheid gemaakt tussen vervolgstappen voor het ministerie van JenV en het CRM.

We hebben de historische terugblik, de stakeholderanalyse, het integrale advies van NJCM, de geraadpleegde bronnen en de lijst geïnterviewde personen toegevoegd als bijlagen.

Het advies voor de formatie van de organisatie die CRM naar onze mening behoeft om de NPM taak effectief en in onafhankelijkheid te kunnen vervullen, hebben wij – na overleg – in een separaat rapport aangeleverd bij de opdrachtgever. Met als voornaamste reden dat hier bedrijfsgevoelige informatie in staat, die niet met het brede collegiale werkveld gedeeld hoeft te worden. Denk hierbij aan doorrekeningen met interne CRM-gegevens zoals specifieke werklastnormen.

HOOFDSTUK 2

Weergave van de (politieke) discussie over de vormgeving en de werkwijze van het NPM

Door de jaren heen is er over het NPM discussie geweest. Dit is relevante context in het kader van deze verkenning, omdat het een indruk geeft welke perspectieven er zijn op het functioneren van het NPM.

2.1 Onderwerpen waar de vormgeving en werkwijze van het NPM ter discussie staat

1. NPM bij één organisatie of binnen een netwerk

Een belangrijke vraag bij de inrichting van het NPM is of er één organisatie verantwoordelijk moet zijn voor de NPM-taken of dat een netwerk van partijen deze verantwoordelijkheid moet dragen. Voor beide benaderingen biedt het Protocol de ruimte. Veel partijen van het Protocol hebben gekozen om één organisatie verantwoordelijk te maken voor NPM. In Nederland is gekozen om een netwerk verantwoordelijk te maken voor de NPM-taken.

Voor deze benadering is gekozen omdat Nederland, in de woorden van de staatssecretaris in 2014, *'over een dekkend en effectief systeem van toezicht beschikt'*. Daarom voldoet Nederland met het in stand houden van de destijds reeds bestaande netwerkbenadering aan de verplichtingen van het Protocol, zo is de staatssecretaris van mening. Om de toezichtlast voor de betreffende organisaties niet te vergroten, werd daarom besloten geen nieuwe toezichthouders aan te wijzen.³

In de literatuur en door de RSJ wordt opgemerkt dat met deze keuze voor een netwerkbenadering er feitelijk niets veranderde aan de situatie die bestond voor de ratificatie van het Protocol.⁴ Een standpunt dat het SPT in 2016 bevestigt door te stellen dat *'de focus van het Nederlandse NPM ligt op het monitoren en dat de andere NPM-functies zoals advocacy, bewustwording, het reageren op wetgeving en het opbouwen van capaciteit onderontwikkeld zijn.'* Bovendien is het NPM volgens het SPT grotendeels onzichtbaar.⁵ De volledige NPM-taak wordt - ondanks het in het leven roepen NPM-netwerk - dus nog niet uitgevoerd.

³ **Antwoord** van staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie) op Vragen van het lid Schouw (D66) over het terugtrekken van de Nationale ombudsman uit het systeem ter preventie van de vernederende en onmenselijke behandeling van burgers die onder staatstoezicht van hun vrijheid zijn beroofd, 6 november 2014.

⁴ Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout, 'Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland', NJB 2015/594 en brief RSJ aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief Mechanisme, 10 november 2014, met kenmerk RSJ/100/2306/14/AvB/HE.

⁵ **Report** on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands, 16 maart 2016.

2. Onafhankelijkheid

De onafhankelijke status van de inspecties, in vergelijking tot de gewenste onafhankelijkheid van een NPM, is ter discussie te stellen.⁶ Formeel zijn zij in hun werkwijze en het formuleren van bevindingen onafhankelijk van hun ministerie maar er kan niet worden ontkend dat zij als organisatorische onderdelen van die ministeries toch in bepaalde opzichten van hen afhankelijk zijn.⁷ Het feit dat activiteiten van inspecties de goedkeuring behoeven van de bewindspersonen onder wie zij ressorteren, doet fundamentele vragen rijzen over de onafhankelijkheid van (dit deel van) het NPM, zo schrijft de RSJ aan het NPM-netwerk in 2014.⁸

Het ministerie van JenV schrijft hierover in 2016 aan de Kamer dat de inspecties onafhankelijk zijn in hun oordeelsvorming en in het nemen en kiezen van maatregelen in individuele gevallen. Onafhankelijke (risicogerichte) programmering is een kernwaarde van goed toezicht, zij het dat de betreffende minister of staatssecretaris moet kunnen aangeven waar de inspecties in ieder geval aandacht aan moeten besteden. Rapportages worden zonder inhoudelijke tussenkomst van de betreffende minister of staatssecretaris, eventueel wel voorzien van een beleidsreactie, naar het parlement gestuurd.⁹ In de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties zijn voorschriften en inhoudelijke beperkingen gesteld aan de aanwijzingsbevoegdheid van een minister naar zijn inspectie.¹⁰ In de aanwijzingen is voornoemde onafhankelijkheid nog een keer expliciet opgenomen. Dus, zo concludeert de staatssecretaris van JenV, de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties is hiermee afdoende geborgd.¹¹

3. Ontbreken wettelijke grondslag

Volgens meerdere bronnen, waaronder het SPT, het ministerie van JenV en Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout is er geen expliciete wettelijke regeling, waarin de complementaire NPM-taak is vastgelegd.¹²

Het ministerie van JenV, in persoon van de staatssecretaris, legt in 2016 aan de Kamer dat uit dat de eisen voor de specifieke functies en het mandaat van het NPM voortvloeien uit de afzonderlijke regelingen van de verschillende deelnemende organen. De mandatering van de verschillende organen afzonderlijk zijn geregeld en verankerd in de beginselenwetten, oprichtingsstatuten en regelingen. Voor een afzonderlijke wettelijke grondslag bestaat daarom geen noodzaak.¹³ Belangrijk om hier te benadrukken is dat deze discussie in 2016 zag op het NPM als netwerk en niet op het CRM als NPM. Het toenmalige standpunt van het ministerie van JenV ziet niet op de situatie die we in dit rapport verkennen, het CRM als NPM.

4. Netwerkstructuur

De netwerkstructuur van het NPM (met leden en toehoorders) heeft in het verleden niet geleid tot inhoudelijke uitwisselingen. De NPM-leden komen volgens het SPT niet toe aan inhoudelijk werk.¹⁴ Doordat de structuur van het NPM-netwerk de samenwerking vooral blokkeert, zou deze gewijzigd moeten worden. Op zijn minst zou het onderscheid tussen volwaardig lid en toehoorder moeten vervallen, aldus de Nationale Ombudsman.¹⁵

De toenmalige staatssecretaris van het ministerie van JenV wijst erop dat de meerwaarde van het netwerk, ten opzichte van de bestaande werkzaamheden van de deelnemers en toehoorders afzonderlijk, bestaat uit het elkaar onderling informeren, het delen van signalen over zaken die aandacht behoeven en het afstemmen over onderzoeksthema's. De huidige structuur biedt daarvoor voldoende ruimte, aldus de staatssecretaris.¹⁶ In de tweede validatiesessie van dit onderzoek blijkt dat het onderscheid tussen leden en toehoorders vanaf 2016 in de praktijk is losgelaten, aldus IJenV. In dezelfde sessie wordt duidelijk dat dit niet helder was voor alle betrokkenen.

6 **Report** on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands, 16 maart 2016.

7 Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout, "Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland", NJB 2015/594 en brief Nationale Ombudsman, 24 juli 2014, met kenmerk: 2014 0273.

8 Brief RSJ aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief Mechanisme, 10 november 2014, met kenmerk RSJ/100/2306/14/AvB/HE.

9 **Antwoord** van staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie) op Vragen van het lid Schouw (D66) over het terugtrekken van de Nationale ombudsman uit het systeem ter preventie van de vernederende en onmenselijke behandeling van burgers die onder staatstoezicht van hun vrijheid zijn beroofd, 6 november 2014.

10 **Regeling** vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, zie aanwijzing 14.

11 **Brief** van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 26 september 2016, Kamerstukken II 2015/16, 33 826, 18.

12 Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout, "Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland", NJB 2015/594, brief RSJ aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief Mechanisme, 10 november 2014, met kenmerk RSJ/100/2306/14/AvB/HE. **Report** on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands, 16 maart 2016.

13 **Brief** van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 26 september 2016, Kamerstukken II 2015/16, 33 826, 18 en **Brief** van de minister van Buitenlandse Zaken, 27 november 2008, Kamerstuk 31797, nr. 1.

14 **Report** on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands, 16 maart 2016.

15 Brief Nationale Ombudsman, 24 juli 2014, met kenmerk: 2014 0273 en brief RSJ aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief Mechanisme, 10 november 2014, met kenmerk RSJ/100/2306/14/AvB/HE.

16 **Antwoord** van staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie) op Vragen van het lid Schouw (D66) over het terugtrekken van de Nationale ombudsman uit het systeem ter preventie van de vernederende en onmenselijke behandeling van burgers die onder staatstoezicht van hun vrijheid zijn beroofd, 6 november 2014.

5. Ontbreken van een gezamenlijke visie en werkprogramma

Het ontbreekt aan een (gezamenlijke) heldere visie, een werkprogramma en een reflectie op methodieken van toezicht (zoals cross check en assessment). Dit draagt eraan bij dat het NPM geen effectieve uitvoering geeft aan het Protocol. Dit blijkt ook uit de jaarverslagen. Die zijn niet meer dan een opsomming van activiteiten die ook zonder het bestaan van het NPM zouden zijn uitgevoerd.¹⁷

Het ministerie van JenV heeft erop gewezen dat het NPM wel degelijk functioneert en dat dit juist zou blijken uit de activiteiten die zijn beschreven in de jaarverslagen. Zo zijn in de jaarverslagen van 2011 en 2012 alle gezamenlijke en individuele NPM-activiteiten van de deelnemers en toehoorders beschreven. Ook zijn er gezamenlijke onderzoeken uitgevoerd, zoals ook al vóór de totstandkoming van het NPM-netwerk het geval was.¹⁸

6. Er vindt geen advisering over relevante toekomstige beleidsvoorstellen en wetsvoorstellen plaats

De kritiek luidt dat het NPM-netwerk niet betrokken is bij het adviseren over relevante toekomstige beleidsvoorstellen en wetsvoorstellen.¹⁹

Het ministerie van JenV geeft daarover aan dat de verschillende deelnemers en toehoorders tezamen over alle bevoegdheden beschikken waarover NPM's op grond van het Protocol dienen te beschikken.²⁰

7. Er zijn geen aparte staf en budget voor de NPM taken

De NPM-taken zijn niet ondergebracht in één organisatie met eigen staf en budget.²¹

Het ministerie van JenV geeft aan dat de NPM-activiteiten moeten plaatsvinden vanuit de bestaande budgetten van de afzonderlijke deelnemers en toehoorders. Met het oog op de netwerkstructuur van bestaande organen die voor de uitvoering van hun taken reeds financiële bijdragen ontvangen, ziet de regering op dit moment geen aanleiding om een aparte budget toe te kennen.²² *'De werkzaamheden in het kader van het Protocol zijn namelijk zo verweven met de eigen werkzaamheden van de verschillende deelnemers en toehoorders, dat het maken van een onderscheid tussen de taken niet aangewezen is'*, aldus de staatssecretaris in 2016.²³

8. De samenstelling van de teams

Bij de ambtelijke inspecties is niet vanzelfsprekend sprake van multidisciplinaire teams met een collectieve expertise op het terrein van mensenrechten en gezondheidszorg. De inbreng van het maatschappelijk middenveld ontbreekt en er zijn geen leden met een vastgestelde zittingstermijn die volgens een openbare procedure worden benoemd, zo stellen Jacobs en van Kalmthout in 2014.²⁴

Het Ministerie van JenV geeft aan dat een belangrijke rol binnen het Nederlandse NPM is weggelegd voor de klankbordgroep CvT's en de CvT KMar als toehoorders van het NPM. De verschillende CvT's bestaan uit specialisten (met achtergronden in onder meer de rechtspraak, de advocatuur, de medische wereld, het jeugdveld en het bestuur). Zij beschikken daarmee over de benodigde deskundigheid. Met hun toezicht en aanbevelingen kunnen de commissies de Nederlandse NPM's bijstaan, licht de staatssecretaris de Kamer toe.²⁵

¹⁷ Brief Nationale Ombudsman, 24 juli 2014, met kenmerk: 2014 0273.

¹⁸ **Antwoord** van staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie) op Vragen van het lid Schouw (D66) over het terugtrekken van de Nationale ombudsman uit het systeem ter preventie van de vernederende en onmenselijke behandeling van burgers die onder staatstoezicht van hun vrijheid zijn beroofd, 6 november 2014.

¹⁹ Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout, "Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland", NJB 2015/594 en brief RSJ aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief Mechanisme, 10 november 2014, met kenmerk RSJ/100/2306/14/AvB/HE.

²⁰ **Brief** van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 26 september 2016, Kamerstukken II 2015/16, 33 826, 18.

²¹ Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout, "Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland", NJB 2015/594, brief RSJ aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief Mechanisme, 10 november 2014, met kenmerk RSJ/100/2306/14/AvB/HE. **Report** on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands, 16 maart 2016.

²² **Brief** van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 26 september 2016, Kamerstukken II 2015/16, 33 826, 18.

²³ **Brief** van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 26 september 2016, Kamerstukken II 2015/16, 33 826, 18.

²⁴ Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout, "Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland", NJB 2015/594 en brief RSJ aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief Mechanisme, 10 november 2014, met kenmerk RSJ/100/2306/14/AvB/HE.

²⁵ **Brief** van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 26 september 2016, Kamerstukken II 2015/16, 33 826, 18.

2.2 Verkenning aanpassingen van de vormgeving en werkwijze van het NPM (2019-2022)

Gezien de hiervoor beschreven context heeft het ministerie van JenV besloten om de vorm van het NPM te heroverwegen, naar eigen zeggen omdat de netwerkstructuur al jaren gevoelig ligt.

In het NPM-overleg van 7 februari 2019 is gemeld dat DGSenB heeft aangegeven momentum te zien om de vormgeving van het NPM onder de politieke aandacht te brengen. Het ministerie van JenV heeft vervolgens gesprekken gevoerd met het netwerk, over de vraag of de huidige invulling van het NPM nog steeds de beste invulling is. Uit het NPM-jaarverslag 2019 blijkt dat deze verkenning in 2019 nog niet was afgerond.²⁶

Wel hebben wij vernomen dat er eind 2019 een bijeenkomst is geweest waarin enkele opties aan het netwerk zijn voorgelegd. Volgens het ministerie van JenV kwam uit dit overleg als voorkeursoptie om het NPM onder te brengen bij het CRM.²⁷

Over de invulling van deze voorkeursoptie zijn sinds 2021 vervolgens meerdere gesprekken gevoerd tussen DGSenB en het CRM. Omdat de NPM-taak nieuw is voor het CRM is ervoor gekozen om het brede collegiale werkveld rond de NPM-taak voor het CRM door een onafhankelijk bureau in kaart te brengen. Deze verkenning is daarvan het resultaat.

2.3 Onderbrengen bij het CRM (2022-toekomst)

Tijdens deze verkenning hebben we gesproken over het onderbrengen van het NPM bij het CRM. In deze gesprekken zijn er zorgen gedeeld over de toekomst van het NPM. We vinden het belangrijk om deze zorgen in dit rapport weer te geven, en we zijn ervan overtuigd deze effectief te hebben meegenomen in onze adviezen in dit rapport. Ook vinden we het van belang dat het ministerie van JenV en het CRM zich bewust zijn van de zorgen die leven in het brede collegiale werkveld. Van de zorgen die hieronder zijn weergegeven, mag de lezer aannemen dat het door drie of meer van de gesproken organisaties met ons is gedeeld.

Dubbel werk. Deze zorg is tweeledig: enerzijds willen partijen voorkomen dat het NPM onnodig het werk van toezichthoudende instanties overdoet. Hierover wordt onder andere gezegd: *'Ik zou het een gotspe vinden als NPM op zijn beurt weer toezichtbezoeken zou uitvoeren.'* Men vindt het van belang dat het NPM geen inspectie wordt van de inspecties of toezichthouders. Een ander geluid hierover is dat het NPM niet enkel mag afgaan op jaarverslagen van inspecties en toezichthouders. Dit kan het onafhankelijke oordeel van het NPM in de weg staan. Het NPM en de toezichthouders moeten daarom samenwerken, naast elkaar staan, elkaar versterken op inhoud en kennis. Men geeft aan dat het NPM bewust moet zijn dat het preventief opereert en niet reactief, dit doen de CvT's en inspecties (o.a.) al. Ook wordt er benadrukt dat de NPM-taak beperkter is qua inhoud en focus dan die van de CvT's en inspecties.

Wettelijke grondslag. Partijen benadrukken het bezwaar van het ontbreken van een expliciete wettelijke grondslag. Het is wenselijk dat het CRM als NPM een wettelijke grondslag krijgt. Dit kan volgens partijen onderdeel zijn van de huidige wetgeving rondom het CRM, zolang dit maar geborgd is.

Onafhankelijkheid. Hier speelt een zorg en een bezwaar. De zorg is dat het ministerie van JenV, als financierende instantie, daardoor invloed heeft op het NPM. Wanneer het ministerie van JenV bepaalt hoeveel middelen voor een bepaalde hoeveelheid activiteiten er naar het NPM toe gaan, heeft het daarmee invloed op de hoeveelheid activiteiten die het NPM uitvoert.

Ook speelt er rond onafhankelijkheid een zorg over het uitwisselen van kennis, informatie en expertise: het NPM kan toezichthouders niet namens het NPM, of in opdracht van het NPM, onderzoek laten doen. Dit heeft invloed op zowel de afhankelijkheid van het NPM als die van de toezichthoudende instanties. De zorg hierbij is óók dat door gebrek aan middelen en formatie, de NPM-taak dan nog steeds niet uitgevoerd wordt en er feitelijk niks verandert.

²⁶ **Jaarverslag 2019** "Jaarbeeld van het Nederlandse Nationaal Preventie Mechanisme".

²⁷ Van dit overleg hebben wij geen notulen gevonden.

Inhoudelijke agenda. Het NPM is al jaren grotendeels onzichtbaar.²⁸ Zo ligt er geen werkprogramma voor het NPM. Men geeft dan ook aan dat het onzeker is hoeveel werk er ligt voor het NPM en wat de inhoudelijke thema's zijn waarop het NPM zich met prioriteit en aandacht zou moeten richten. Wel benoemt een aantal partijen onderzoeksthema's als coronamaatregelen die door het NPM onderzocht hadden moeten worden, wanneer dit een functionerend mechanisme was geweest. Ook halen meerdere partijen het voorbeeld van 'het onderzoek naar levenslanggestraften' aan, dat door meerdere netwerkleden opgestart zou worden in het verleden.

BES-eilanden. Volgens vrijwel alle partijen zou het Protocol ook voor de BES-eilanden moeten gelden. Het Protocol geldt echter alleen voor het Europese deel van Nederland. Men geeft aan dat het van belang is dat dit herzien wordt.

Formatie en expertise. De zorgen raken vooral de capaciteit en formatie. Men geeft aan dat het CRM momenteel niet de capaciteit en mankracht in huis heeft om de NPM taak te doen. Voor wat betreft de kwaliteit van de formatie, geven partijen aan dat NPM-onderzoeken een multidisciplinair team nodig kunnen hebben. Het volgende voorbeeld wordt hierbij regelmatig genoemd: een onderzoek in een geriatrische instelling behoeft minimaal een geriatrische arts in het onderzoeksteam. Die formatie hoeven ze niet vast in huis te hebben, maar het NPM moeten wel de ruimte krijgen om ad hoc experts in te huren.

Over de kwantiteit van de formatie: doordat de NPM-taak jarenlang niet in de volledige omvang zoals bedoeld in het Protocol is uitgevoerd, is de omvang van de taak nog niet duidelijk. Het gevolg is dat de benodigde formatie van het CRM door partijen niet met zekerheid valt vast te stellen. Men is daarom bezorgd dat het CRM onvoldoende capaciteit krijgt, met als gevolg dat het NPM alsnog niet stevig kan worden neergezet.

Flexibiliteit. Door de huidige structuur en governance van het CRM, bestaat de zorg dat de organisatie onvoldoende flexibel is om snel te schakelen en te handelen. Het NPM moet snel kunnen inspelen op signalen, zonder dat dit door alle lagen van de organisatie moet worden goedgekeurd. Dit vindt men een belangrijk vereiste van het NPM.

²⁸ **Report** on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands, 16 maart 2016.

HOOFDSTUK 3

Verplichtingen, taken en bevoegdheden van het NPM

3.1 Doel en organisatie van het NPM

Doelstelling van het Protocol (artikel 1) is een systeem in het leven te roepen van periodieke bezoeken door onafhankelijke internationale en nationale organen aan plaatsen waar personen van hun vrijheid beroofd zijn om foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen. Het voorkomen van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing op plaatsen van vrijheidsbeneming is het te realiseren beleidsdoel.²⁹

Om dit doel te bereiken stelt het Protocol, zoals hierboven toegelicht, twee systemen van toezicht in: het SPT (artikel 2) en het NPM (artikel 4), dit is de organisatie om het beleidsdoel te realiseren.

Artikel 17 van het Protocol geeft aan dat de staat een of meer onafhankelijke nationale preventiemechanismen moet onderhouden, aanwijzen of oprichten ter voorkoming van foltering op nationaal niveau. Dit geeft staten die partij zijn bij het Protocol een bepaalde vrijheid wat de vorm van het NPM betreft. Kortom: er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden, maar daarbij moeten wel een aantal waarborgen zijn voldaan.

Wanneer het NPM wordt gevormd door *meerdere organisaties*, dragen deze gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de NPM-taak. Alle organisaties dienen een wettelijke basis te hebben die hen de bevoegdheden voor het uitvoeren van de NPM-taak toeschrijft. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland hebben een NPM dat bestaat uit verschillende organisaties.

De meeste lidstaten die het Protocol geratificeerd hebben, kozen ervoor om het NPM bij *één instantie* onder te brengen. Dit kan zowel bij nieuw opgerichte- als bij bestaande instituties zoals het instituut van de Nationale ombudsman of een apart instituut voor de mensenrechten. Daarbij kan de instantie ervoor kiezen om externe experts te betrekken bij de uitvoering van de NPM-taak. Dit wordt veel gedaan door NPM's in Denemarken en Zweden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de NPM-taak blijft hierbij echter altijd bij de organisatie die als het NPM is aangewezen.

²⁹ Artikel 4, tweede lid. Het gaat om detentie of gevangenschap of het plaatsen van een persoon in een publiek of private inrichting (...) op last van de rechter.

NPM-guidelines: Basic issues regarding the establishment of an NPM

De inrichting van het NPM dient volgens het SPT niet alleen te voldoen aan de eisen die uit het Protocol voortvloeien, maar ook aan de naar aanleiding hiervan geformuleerde guidelines.³⁰ Deze NPM-guidelines formuleren de volgende vereisten voor de inrichting van het NPM:

- Het NPM moet worden gekenmerkt door een open, transparant en inclusief proces waar een breed scala aan stakeholders bij betrokken zijn, waaronder het maatschappelijk middenveld. Dit geldt ook voor het selectieproces en de benoeming van leden van het NPM.
- De leden van het NPM moeten gezamenlijk beschikken over de nodige ervaring en expertise voor het functioneren van het NPM (zie ook artikel 18 OPCAT).
- De staat dient de onafhankelijkheid van het NPM te waarborgen door geen leden te benoemen die door hun posities mogelijk vragen over belangenverstrengeling veroorzaken.
- Leden van het NPM moeten er ook voor zorgen dat ze geen posities innemen of verwerven die vragen over belangenverstrengeling veroorzaken.
- Het NPM moet ervoor zorgen dat de leden van het NPM gezamenlijk over een diversiteit aan achtergronden, capaciteiten en professionele kennis beschikken die nodig zijn om de NPM-taak goed te kunnen vervullen, waaronder relevante juridische en gezondheidsexpertise (zie ook artikel 18 OPCAT).

Ook bevatten de *guidelines* enkele basisprincipes die betrekking hebben op alle aspecten van het NPM. Hier is onder andere in opgenomen dat het NPM niet dient als vervanging van bestaande toezichthoudende instanties maar hieraan complementair is. Daarnaast is uit deze basisprincipes voor de inrichting van het NPM van belang dat het mandaat en de bevoegdheden van het NPM in overeenstemming dienen te zijn met het Protocol.

3.2 Waarborgen en voorwaarden van het NPM

De voorwaarden waaraan het NPM moet voldoen zijn:

1. de functionele onafhankelijkheid bij de uitoefening van zijn taken, en de onafhankelijkheid van zijn personeel (artikel 18, lid 1);
2. alle noodzakelijke maatregelen om te waarborgen dat de deskundigen beschikken over de vereiste capaciteiten en professionele kennis (artikel 18, lid 2);
3. de nodige middelen ter beschikking te stellen (artikel 18, lid 3).

Verder moet naar behoren rekening gehouden worden met de 'Beginselen met betrekking tot de status van nationale instellingen voor de bevordering en bescherming van mensenrechten'.³¹

De VN hebben een aantal criteria geformuleerd voor (de instelling) van nationale mensenrechteninstellingen, die zijn opgenomen in de Paris Principles. In dit kader worden de belangrijkste punten uit de Paris Principles kort weergegeven.³²

Een mensenrechteninstituut:

- bevordert de naleving van mensenrechten en beschermt deze binnen de nationale rechtsorde
- heeft een zo breed mogelijk mandaat dat alle mensenrechten omvat.

Een mensenrechteninstituut heeft de bevoegdheid om:

- te adviseren, monitoren en toezicht te houden
- de harmonisatie van nationale wetgeving aan internationale standaarden te bevorderen
- aan te sporen tot de ratificatie van internationale instrumenten
- mee te werken aan en te adviseren over rapportages op internationaal niveau
- samen te werken (onder andere op internationaal niveau)
- onderzoek en onderwijs te ondersteunen en hieraan deel te nemen
- aan bekendheid van (inspanningen gericht tegen schendingen van) mensenrechten door voorlichting, educatie en publiciteit bij te dragen.

³⁰ **Guidelines** on national preventive mechanisms, Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 9 December 2010

³¹ **Principles** relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

³² **Memorie van Toelichting** bij de Oprichting van het College voor de Rechten van de Mens, Kamerstukken II 2009/10, 32 467, 3.

Voor de uitvoering van deze taken behoort het instituut:

- onafhankelijk te zijn
- een publiekrechtelijke rechtsvorm te hebben
- deskundig te zijn
- zijn eigen werkzaamheden te kunnen bepalen
- te beschikken over onafhankelijkheidswaarborgen, die bij voorkeur in de wet zijn vastgelegd, zoals financiële onafhankelijkheden onafhankelijkheid bij de benoeming en het ontslag van leden en medewerkers^{33 34}
- pluralistisch samengesteld te zijn
- toegang te krijgen tot alle benodigde gegevens
- goede contacten met andere organisaties en instellingen te onderhouden, met behoud van zijn onafhankelijkheid.

Financiële onafhankelijkheid

Om volledig financieel onafhankelijk te zijn, stelt het NJCM dat het NPM moet beschikken over een eigen en adequaat budget. Daarnaast dient het NPM volledige zeggenschap te hebben over de allocatie van het budget zonder dat de uitvoerende macht hier enige invloed op heeft. Ook stelt het NJCM dat afzonderlijke financiering van vereiste bezoeken en vervolgbezoeken door het NPM van belang is voor waarborging van de functionele en institutionele onafhankelijkheid van het NPM. Daarbij moet het NPM op basis van zijn werkzaamheden en ervaringen zelf bepalen wat een adequaat budget is.

Functionele onafhankelijkheid

Voor de waarborging van de functionele onafhankelijkheid van het NPM verwijst het NJCM naar de Paris Principles, die vereisen dat mensenrechteninstellingen alle kwesties binnen hun mandaat vrijelijk moeten kunnen overwegen. Het NJCM stelt dat 'ieder beding waarbij een of toezicht opgelegd wordt, onrechtmatig is.' Dit betekent onder andere dat overleg over het werkprogramma, bijvoorbeeld over de frequentie of soort van activiteiten niet mag worden vereist. Noch door een ministerie of het parlement, noch door het bredere collegiale werkveld.

Operationele onafhankelijkheid

Om de NPM-taak volledig onafhankelijk te kunnen uitvoeren, noemt het NJCM een aantal voorbeelden. Zo moet het NPM vrij zijn om plaatsen te bezoeken en personen te interviewen en dient de toegang hiertoe gegarandeerd te zijn. Bovendien moet het NPM vrijelijk kunnen kiezen welke plaatsen en personen dit zijn. Naast de publicatie van jaarlijkse rapporten heeft het NPM ook de bevoegdheid om rapporten vrijelijk te publiceren. Daarbij dienen de leden van het onderzoeksteam volledige inhoudelijke zeggenschap en eindredactie te hebben over deze rapporten.

Het NJCM waarschuwt dat de verwarring van mandaten een bedreiging vormt voor de operationele onafhankelijkheid. Dit risico ontstaat wanneer leden van een NPM ook structureel werkzaam zijn bij een ander inspectoraat. Daarbij stelt het NJCM dat de activiteiten van een inspectoraat dat niet onder het NPM valt, niet met de activiteiten van het NPM mogen worden samengevoegd. Een gewaarborgde structurele onafhankelijkheid van het inspectoraat maakt daarbij geen verschil.

Onafhankelijkheid NPM

Uit artikelen 1, 17 en 18 van het Protocol volgt dat het NPM volledig onafhankelijk moet zijn. Voor de aard en vormgeving van deze onafhankelijkheid verwijst het Protocol naar de hiervoor beschreven *Paris Principles* en ook de rapporten van de SPT bieden interpretatiemogelijkheden.

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) maakt mede op basis van de *Paris Principles* en verschillende rapporten van het SPT een onderscheid tussen vier typen onafhankelijkheid die het NPM moet garanderen. Een uitgebreide versie van deze analyse is te vinden in bijlage 3. Volgens het NJCM dient elke vorm van het NPM structureel, financieel, functioneel en operationeel onafhankelijk te zijn.³⁵

Structurele onafhankelijkheid

Voor een structurele onafhankelijkheid van het NPM is een aparte wettelijke of grondwettelijke grondslag vereist volgens het NJCM. Deze moet voorzien in het mandaat en de bevoegdheden van het NPM. Naast de formele onafhankelijkheid dient het NPM alle aspecten van het mandaat te kunnen uitvoeren zonder dat er sprake is van werkelijke of schijnbare belangenverstrengeling.

³³ De **Paris Principles** vereisen 'adequate funding'. Het doel van deze adequate financiering is dat het mensenrechteninstituut zijn eigen staf en huisvesting moet hebben, zodat het onafhankelijk is van de overheid en niet onderworpen wordt aan financiële controles die afbreuk kunnen doen aan de onafhankelijkheid.

³⁴ De **Paris Principles** vereisen een 'stable mandate'. Dit vergt een formele aanstelling waarbij ook de aanstellingsduur geëxpliciteerd is.

³⁵ NJCM advies bijlage 2.

NPM-guidelines³⁶

De onafhankelijkheid van het NPM dient volgens het SPT niet alleen te voldoen aan de eisen die uit het Protocol voortvloeien, maar ook aan de naar aanleiding hiervan geformuleerde guidelines. De basisprincipes die het SPT formuleert zijn van toepassing op alle aspecten van het NPM. Toch hebben ze voornamelijk direct of indirect betrekking op het onafhankelijk functioneren van het NPM, zoals blijkt uit de volgende basisprincipes:

- Het mandaat en de bevoegdheden van het NPM dienen (grond)wettelijk verankerd te zijn
- De operationele onafhankelijkheid van het mandaat moet gegarandeerd zijn
- De relevante wetgeving moet de ambtstermijnen en eventuele ontslaggronden regelen
- Het mandaat van het NPM om plaatsen van detentie te bezoeken strekt zich uit tot alle plaatsen van vrijheidsbeneming (art. 4 OPCAT)
- De nodige middelen moeten aan het NPM worden verstrekt om de effectieve werking van het NPM in overeenstemming met de vereisten van het Protocol te garanderen
- Het NPM moet beschikken over volledige financiële en operationele autonomie in de uitvoering van het Protocol
- De staat en het NPM dienen een vervolgtraject aan te gaan met het oog op de implementatie van eventuele aanbevelingen van het NPM
- Personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het NPM mogen op geen enkele manier onderwerp zijn van straffen, represaille of een andere handicap als gevolg hiervan
- De effectieve werking van het NPM is een doorlopende verplichting. Deze effectiviteit van het NPM moet regelmatig worden beoordeeld door zowel de staat als het NPM, rekening houdend met de standpunten van het SPT, met het oog op de versterking van het NPM.

3.3 Taken en bevoegdheden van het NPM

Wij stellen vast dat het NPM een drietal inhoudelijke taken heeft:

1. De behandeling van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd in plaatsen van detentie periodiek te onderzoeken, met het oogmerk hun bescherming tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing zo nodig te versterken (artikel 19, onder a).
2. Aanbevelingen te doen teneinde de behandeling en omstandigheden van de mensen die van hun vrijheid zijn beroofd te verbeteren en foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing te voorkomen (artikel 19, onder b).
3. Voorstellen en opmerkingen in te dienen over bestaande of ontwerpwetgeving (artikel 19, onder c).

Een scherpere concretisering van taken van het NPM op activiteitsniveau ziet er als volgt uit:³⁷

- Bewustzijn rond en over de opgave van het NPM vergroten door opiniepublicaties, publicaties van bevindingen en andere relevante informatie.³⁸
- Systematisch toetsen van (verhoor)regels, -instructies, -methode en -praktijk en vormen van vrijheidsbeneming.³⁹
- Toetsen van personeelsregels en -instructies die werken met mensen van wie vrijheid is ontnomen.⁴⁰
- Helpen bij het maken en regelmatig controleren van opleidingsprogramma's die gericht zijn op voorkoming van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.⁴¹
- Bijdragen aan regeringsrapportages voor VN- en regionale organen of aanleveren van eigen informatie, en follow-up geven aan aanbevelingen van die organen.⁴²
- Contacten onderhouden met andere NPM's en met het SPT.⁴³

37 Praktische organisatie en begroting NPM, CRM, 2021. Tegenvoorstel in taken CRM, ministerie van JenV, 2021.

38 Paris Principles en SPT 'Analytical assessment tool for national preventive mechanisms', CAT/OP/1/Rev.1, para. 9b.

39 Artikel 11 CAT en SPT 'Analytical assessment tool for national preventive mechanisms', CAT/OP/1/Rev.1, para. 9d.

40 Artikel 10 lid 2 CAT en SPT 'Analytical assessment tool for national preventive mechanisms', CAT/OP/1/Rev.1, para. 9e.

41 Paris Principles, artikel 10 lid 1 CAT en SPT 'Analytical assessment tool for national preventive mechanisms', CAT/OP/1/Rev.1, para. 9f en g.

42 Paris Principles en SPT 'Analytical assessment tool for national preventive mechanisms', CAT/OP/1/Rev.1, para. 9h.

43 Artikel 20 sub f OPCAT.

36 **Guidelines** on national preventive mechanisms, Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 9 December 2010

Deze opsomming illustreert ook de set aan NPM-verantwoordelijkheden die de afgelopen jaren in de netwerkconstructie simpelweg niet aan bod zijn gekomen door de eerder in dit rapport genoemde belemmeringen die het SPT in 2016 ook al scherp samenvatte.

Om het NPM in staat te stellen adequaat uitvoering te geven aan deze taken, mag het NPM (artikel 20):

1. toegang hebben tot informatie over het aantal mensen dat van zijn vrijheid is beroofd in plaatsen van vrijheidsbeneming
2. toegang hebben tot informatie over de behandeling van die personen en de omstandigheden van vrijheidsbeneming
3. toegang hebben tot alle plaatsen van vrijheidsbeneming en hun installaties en voorzieningen;
4. zonder getuigen vertrouwelijke gesprekken voeren, met mensen die van hun vrijheid zijn beroofd en met derden
5. de plaatsen kiezen die het wenst te bezoeken en de personen die het wenst te ondervragen
6. contact onderhouden met het SPT en het informatie toe te zenden en ermee bijeen te komen.

Over de aanbevelingen van het NPM gaat het NPM in dialoog met de 'bevoegde autoriteiten' over mogelijke uitvoeringsmaatregelen (artikel 22). Wie er wordt verstaan onder 'bevoegde autoriteiten' wordt niet expliciet gemaakt. Ten slotte is het jaarverslag van het NPM openbaar (artikel 23).

NPM-guidelines: Basic issues regarding the operation of an NPM⁴⁴

De uitvoering van het NPM dient volgens het SPT niet alleen te voldoen aan de eisen die uit het Protocol voortvloeien, maar ook aan de naar aanleiding hiervan geformuleerde guidelines. Deze NPM-guidelines formuleren de volgende vereisten voor de uitvoering van het NPM:

Het NPM voert alle taken binnen het mandaat uit zonder (schijnbare) belangenverstrengeling.

Het NPM moet regelmatig de methodes evalueren en de training volgen om de verantwoordelijkheden uit het Protocol na te komen.

Als het NPM andere taken uitvoert dan NPM-taken, moeten de NPM-functionaliteiten apart van de rest van de organisatie geplaatst worden met eigen personeel en een eigen budget.

Het NPM moet een werkplan/programma maken, welke (met verloop van tijd) bezoeken naar alle vrijheidsbenemende plekken omvat.

Het NPM moet het werk en de middelen zodanig inrichten dat de bezoeken (de manier waarop en de frequentie) aan vrijheidsbenemende plekken een effectieve bijdrage leveren aan het voorkomen van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

Het NPM moet relevante voorstellen en observaties aan de relevante autoriteiten voorleggen.

Het NPM moet rapporten naar aanleiding van de bezoeken, een jaarrapport en andere relevante rapporten maken. Wanneer nodig moeten de rapporten adviezen bevatten aan de relevante autoriteiten.

Het NPM moet zorgen dat vertrouwelijke informatie beschermd is.

Het NPM moet zorgen het de capaciteiten heeft om actief de dialoog met de staat aan te gaan over implementaties van de aanbevelingen van het NPM. Ook moet het NPM actief zorgen dat de aanbevelingen van het SPT worden opgevolgd, eventueel in samenwerking met het SPT.

Het NPM moet contacten onderhouden met buitenlandse NPMs om ervaringen uit te wisselen en de effectiviteit van het NPM te versterken.

Het NPM moet contact onderhouden met het SPT.

⁴⁴ **Guidelines** on national preventive mechanisms, Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 9 December 2010

HOOFDSTUK 4

Samenwerking met instanties die toezicht houden op plaatsen van vrijheidsbeneming

Idealiter hadden we met de oplevering van dit eindrapport ook samenwerkingsovereenkomsten opgeleverd. We zijn echter verrast door de (on)bekendheid van het NPM-netwerk met het voorgenomen besluit en de verkenning voor het NPM bij het CRM. Dit maakt dat voor samenwerkingsafspraken slechts een eerste aanzet kan worden gedaan.

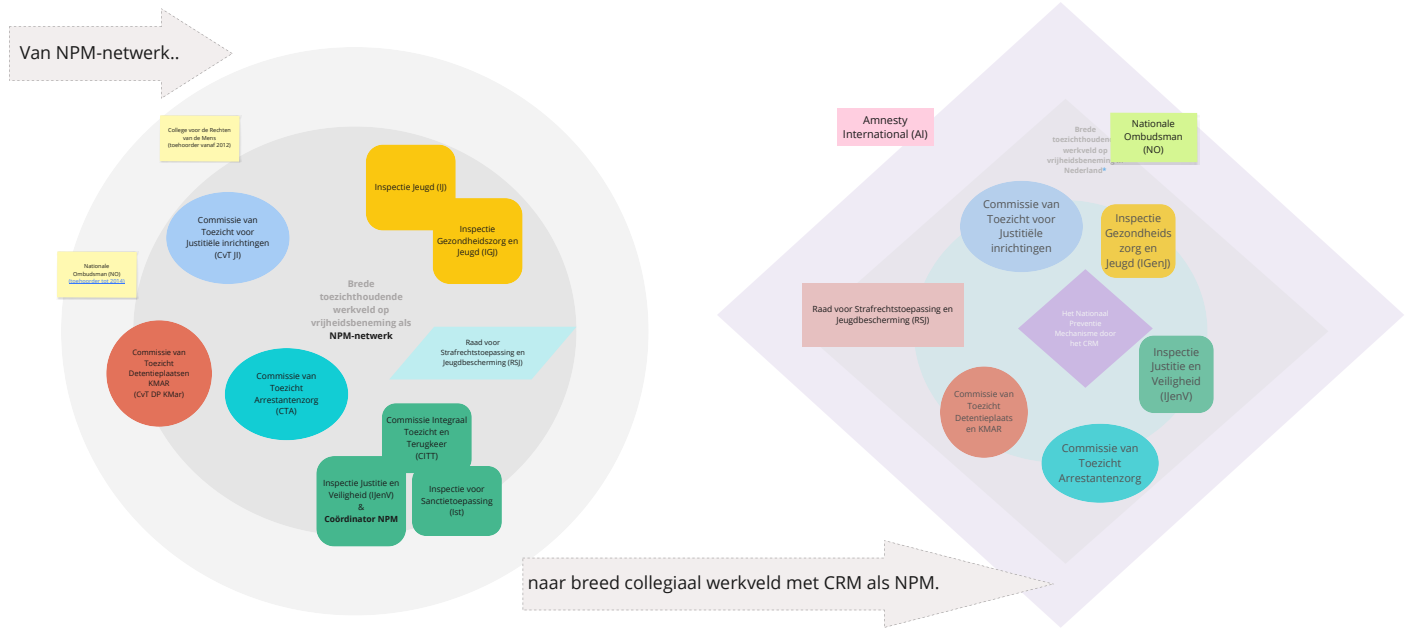
Dit heeft geen effect op het advies over formatie en organisatie van het NPM bij het CRM. Dit is namelijk de benodigde formatie voor de kerntaken van het NPM, hiervoor zou het NPM niet afhankelijk mogen en kunnen zijn van die samenwerking. Het betreft de NPM-verantwoordelijkheden die de afgelopen jaren in de netwerkconstructie simpelweg niet aan bod zijn gekomen, zoals in hoofdstuk 3 al opgemerkt.

4.1 De spelers in het veld, een stakeholdersanalyse

In deze verkenning geven we een eerste aanzet over toekomstige samenwerking met verschillende betrokkenen (stakeholders) rond (toezicht op) plaatsen van vrijheidsbeneming. De vraag is te verkennen welke samenwerking aangegaan kan worden met de bestaande toezichthoudende instanties en andere spelers in het brede collegiale werkveld. Vooraf aan het beantwoorden van deze vraag hebben wij met een visuele stakeholdersanalyse het brede collegiale werkveld van het NPM, toen en nu, in beeld gebracht. Nu in de vorige hoofdstukken de verschillende betrokkenen al zijn genoemd, volstaan wij hier met een opsomming van de instanties die in de stakeholdersanalyse met hun opgave en hun activiteiten zijn opgenomen:⁴⁵

- de Raad voor de Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming
- de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
- de Inspectie Justitie en Veiligheid
- Commissies van Toezicht voor Justitiële Inrichtingen (CvT)
- Commissies van Toezicht Arrestandenzorg (CTA)
- Commissie van Toezicht Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee (CvT KMar)
- Nationale Ombudsman
- Amnesty International.

⁴⁵ Wij merken op dat op dit moment nog niet alle mogelijke spelers rond toezicht op plaatsen van vrijheidsbeneming betrokken zijn. Dit is één van de zaken die in de toekomst nadere invulling kan krijgen en die ertoe kan leiden dat samenwerking binnen het brede collegiale werkveld uitgebreid kan worden. Voorbeelden van die spelers zijn in de stakeholdersanalyse opgenomen.



De visuele uitwerking van de stakeholdersanalyse, met schriftelijke toelichting over de opgave, het bereik en de taken en activiteiten van de verschillende betrokkenen is als bijlage 2 ingevoegd.⁴⁶ De essentie van het toekomstbeeld is dat het CRM als NPM een speler binnen het brede collegiale werkveld wordt met eigen bevoegdheden en activiteiten. Ondanks de nauwe focus van het NPM, op foltering en vrijheidsbeneming, waar andere spelers een veel ruimere focus hebben, variërend van huisvesting tot vervoer, beslaat het NPM-bereik als enige het gehele vrijheidsbenemende veld in Nederland.

Dit is gevat in de ruitvormige weergave van het toekomstbeeld in kleur communicerend met de middelste paarse ruit die het NPM verbeeldt. De activiteiten van het NPM worden zeer bewust opgesomd onder *bevoegdheden voor activiteiten* (zie bijlage 2). Het NPM moet complementair zijn aan het bestaande toezicht. Het is noodzakelijk om als breed collegiaal werkveld te erkennen dat het NPM (na borging van de wettelijk grondslag hiervan) bevoegd is tot bijvoorbeeld het bezoeken van plaatsen van vrijheidsbeneming waar door het werkveld al toezicht op gehouden wordt. Daarnaast moet het NPM erkennen dat het aanwezige toezichthoudende werkveld in Nederland van invloed is op het bepalen van prioriteiten en activiteiten.⁴⁷

Een voorbeeld ter illustratie van de relevantie van het NPM, genoemd door stakeholder

Inhoudelijk had het NPM de afgelopen jaren kunnen handelen op onderwerpen als corona, in relatie tot isolatie en separatie (een onderzoek naar het effect van coronamaatregelen op personen waarvan vrijheid is benomen). Een onderzoek naar het effect van coronamaatregelen op personen waarvan vrijheid is benomen leent zich om door het NPM uitgevoerd, of minstens geïnitieerd, te worden. Dit betreft namelijk iedere insluiting in het hele land, om welke reden dan ook.

Geen enkele andere speler heeft dit bereik of capaciteit. Als de IGJ dit had oppakt, zou zij alleen hebben gekeken naar medische zorgaspecten binnen de vrijheidsbeneming. De CVt's hebben ook geen tijd, capaciteit en ruimte om zich op een dergelijk specifiek onderwerp te focussen. Juist daarom is een NPM nodig, want een NPM zorgt ervoor dat een maatschappelijk relevant onderzoek niet door een hele sector wordt vergeten omdat er dan kan worden afgestemd en samengewerkt.

⁴⁶ Bijlage 2: Stakeholderanalyse van het brede collegiale werkveld van het NPM.

⁴⁷ Ter illustratie: alleen al de maandcommissaris van een CVt Justitiële inrichtingen bezoekt 1 à 2 keer per week de justitiële inrichtingen. Voor 42 CVt's over 52 weken per jaar, betekent dit circa 3000 bezoeken aan inrichtingen per jaar. Per bezoek worden meerdere ingeslotenen gesproken, in personen is het aantal dan ook nog hoger.

Samenvattend verandert de tot nu toe bekende netwerkconstructie van meerdere NPM's naar één NPM dat binnen een breed collegiaal werkveld functioneert en tot uitvoering komt. Van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de NPM-taak van het netwerk zou de verantwoordelijkheid voor de NPM-taak overgaan naar (enkel) het CRM.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland blijft vanzelfsprekend in handen van het brede collegiale werkveld. Het CRM zal in de uitvoering van de NPM-taak complementair aan de andere (toezichthoudende) instanties opereren om *samen* foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen.

4.2 Samenwerking en afspraken

Het is de wens van het ministerie van JenV om te komen tot samenwerkingsafspraken met instanties die toezicht houden op plaatsen van vrijheidsbeneming en om afspraken te maken met het brede collegiale werkveld, waarbij het CRM *onafhankelijk* en *effectief* de NPM-taak kan vervullen. Over onafhankelijkheid en de borging daarvan is al het een en ander gezegd, samenwerkingsafspraken lenen zich niet voor het vastleggen of het borgen van onafhankelijkheid van het NPM. Samenwerkingsafspraken lenen zich wel voor het verhogen van de effectiviteit van het NPM. Deze afspraken zouden daarom niet moeten zien op taakverdeling, bevoegdheden of mandaat maar op informatie- en kennisuitwisseling, in- en uitlenen van experts, thematische samenwerking en wetgevingsadvies. In Nederland gaat het daarom primair om afspraken over het uitvoeren van (concrete) projecten tussen CRM met de twee inspecties (IJenV, IGJ) en, waar het gaat om wetgevingsadvies, met RSJ.

Ook is het denkbaar en wenselijk om tot afspraken te komen met de CvT's, CTA en CvT KMar over het uitwisselen van ervaringen, informatie en thematische samenwerking.⁴⁸ Idealiter draagt het gehele brede collegiale werkveld bij aan wetgevingsadviezen wanneer die input relevant is en worden hierover procesmatig goede afspraken binnen het hele werkveld gemaakt. Schriftelijke afspraken met het 'brede collegiale werkveld', zoals bijvoorbeeld de NO, liggen in ieder geval in dit stadium nog minder voor de hand. In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe deze samenwerkingsafspraken vorm *kunnen* krijgen.

In deze verkenning hebben wij een drietal breed gedeelde belemmeringen aangetroffen om op dit moment tot samenwerkingsafspraken te komen. In dit hoofdstuk verwoorden wij een aantal suggesties om deze belemmeringen te adresseren. Het betreft de volgende belemmeringen:

1. Niet alle instanties onderschrijven de keuze van het ministerie van JenV om de NPM-taak bij het CRM te beleggen. Zij hebben vooral vraagtekens bij het gevolgde proces. Daardoor ligt het volgens deze partijen (nog) niet voor de hand om nu samenwerkingsafspraken te maken. De brede behoefte is om eerst duiding te krijgen van de keuze van het ministerie van JenV om de NPM-taak bij het CRM te beleggen.
2. Op dit moment is er volgens diverse (ook internationale) instanties ten onrechte geen expliciete wettelijke regeling, waarin de NPM-taak is vastgelegd. Samenwerkingsafspraken zijn vanuit die optiek geen alternatief voor een wettelijke regeling. De Wet College voor de Rechten van de Mens zou in deze expliciete wettelijke regeling moeten voorzien. De brede wens is dat deze expliciete wettelijke regeling er komt en dat er een beeld is wat deze (op hoofdlijnen) zal inhouden. Het gaat hierbij voornamelijk om de vraag óf er een expliciete regeling komt. In de validatiesessie was men het eens dat de inhoud van zo'n regeling waarschijnlijk vrij algemeen en abstract zal zijn.
3. Diverse instanties wijzen erop dat er op dit moment nog geen duidelijkheid is over de omvang van inhoudelijke opgave van het CRM als NPM. De te overbruggen afstand tussen de huidige situatie en de gewenste situatie om actief foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen, is onduidelijk/onoverzichtelijk voor de betrokken instanties. Er zou daarom eerst een (gezamenlijke) 'nulmeting' plaats moeten vinden. Dat wil zeggen dat er eerst een beeld gecreëerd moet worden van bijvoorbeeld de daadwerkelijke behoefte aan voorlichting en aan welke doelgroepen deze moet worden gegeven of de *hoeveelheid wetgevingstrajecten waarover advies* nu of de komende jaren noodzakelijk is. Beide, voorlichting en wetgevingsadvies, zijn kerntaken die tot nu toe door het NPM niet opgepakt zijn. Pas daarna is het aan de orde om samenwerkingsafspraken te maken over hoe deze opgave te lijf te gaan. De nadrukkelijke wens is om gezamenlijk, met het brede collegiale werkveld, duidelijkheid te creëren over de precieze inhoudelijke opgave van het NPM. Ook heeft men behoefte aan een dialoog over wat men van elkaar kan verwachten in het brede toezichthoudende werkveld met betrekking tot de inhoudelijke invulling van de NPM-taak. Afspraken over de samenwerking zijn daar een afgeleide van.

⁴⁸ Een openstaand punt is hier nog hoe de individuele CvT's bij deze afspraken betrokken zijn. Dit is een in het vervolg nader te onderzoeken.

Beelden

Tegen deze achtergrond blijkt uit de door ons gevoerde gesprekken dat er op dit moment geen breed draagvlak is om tot (uitgewerkte) samenwerkingsafspraken te komen. Tegelijkertijd is er bij alle betrokkenen wel degelijk ruimte om de samenwerking inhoudelijk te verkennen. Een groot aantal betrokkenen laat hierbij ruimte om op termijn te spreken over het vastleggen van (principe)afspraken. Slechts de NO stelt zich op het standpunt in het geheel geen schriftelijke afspraken met het NPM te willen maken nu dit de onafhankelijkheid van het NPM tekort kan doen.

Tijdens de gesprekken is vaak en indringend door onze gesprekspartners benadrukt dat de uitvoering van de NPM-taak onafhankelijk moet zijn. Daarbij gaat het niet alleen om functionele onafhankelijkheid, maar ook om de onafhankelijkheid, zoals waargenomen door een buitenstaander. De minister moet zich daarom niet (kunnen) mengen in het NPM en de uitvoering van de NPM-taken.

De gesprekspartners benadrukken dat ook zij hun taak volledig onafhankelijk uitvoeren. Zij willen dan ook voorkomen dat zij als toezichhouders door het NPM gecontroleerd worden en dat zij verantwoording aan het NPM moeten afleggen.

Diverse gesprekspartners geven aan dat het denkbaar is dat zij in de uitvoering een bijdrage leveren aan de NPM-taak, mits ook hun 'eigen' onafhankelijkheid daarin geborgd blijft.

4.3 Onafhankelijkheid brede collegiale werkveld

Feiten

In het Protocol, en zoals uitgewerkt in de Paris Principles en de NPM-guidelines is een belangrijke waarborg dat het NPM onafhankelijk is bij de uitoefening van zijn taken. We stelden op de vorige pagina al dat samenwerkingsafspraken zich niet lenen voor borging van onafhankelijkheid. Wat de onafhankelijkheidseis volgens het NJCM betekent voor het functioneren van het NPM is uitgewerkt in paragraaf 3.2. De verschillende (toezichthoudende) instanties die op dit moment het NPM-netwerk vormen beschikken over (een zekere mate van) onafhankelijkheid. In wet- en regelgeving is de relatie tussen de (toezichthoudende) instanties en het ministerie van JenV geregeld. We beschrijven hier de onafhankelijkheid van het brede collegiale werkveld om te duiden dat alle betrokken organisatie een (mate van) onafhankelijkheid hebben, én dat erkenning daarvan een belangrijk vertrekpunt is voor goede samenwerking. De onafhankelijkheid van het brede collegiale werkveld zal met het NPM bij het CRM ongewijzigd blijven. Ook onderstreept deze beschrijving dat de behoefte aan onafhankelijkheid van het NPM verstrekkender is. Voor de inspecties geldt dat zij onder de (politieke) verantwoordelijkheid van de ministeries vallen. IJenV valt onder het ministerie van JenV. IGJ valt onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Voor de commissies van toezicht voor justitiële inrichtingen is de relatie met de minister vastgelegd in de Penitentiaire Beginselenwet. Hierin is geregeld dat de minister van JenV bij elke inrichting dan wel afdeling een commissie van toezicht instelt. Regels over de onafhankelijkheid, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de commissies, de benoeming en het ontslag van hun leden en de werkzaamheden van de maandcommissaris worden geregeld in de Penitentiaire maatregel.⁴⁹ Hierin is geregeld dat de leden van de commissies worden benoemd door de minister van JenV.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 13 Penitentiaire maatregel. Dit is een AMVB. Deze maatregel kan worden gewijzigd door de regering zonder tussenkomst van de Staten-Generaal. De regering moet over een AMVB wel advies vragen aan de Raad van State,

De onafhankelijkheid van de commissies van toezicht arrestantenzorg is verankerd in het Besluit Beheer Politie. In dit besluit is geregeld dat de leden worden benoemd door de minister van JenV.⁵⁰ De commissies brengen jaarlijks rapport uit aan de korpschef over hun werkzaamheden en mogen gevraagd en ongevraagd aan de korpschef advies uitbrengen en inlichtingen geven. Deze rapporten zendt de korpschef jaarlijks aan de minister van JenV. De minister zendt de korpschef jaarlijks een jaaraanschrijving met daarin aanwijzingen voor hem/haar. Verdere regels over de bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de commissies zijn vastgelegd in de Regeling politiecellencomplex en registratie ingesloten.

Het toezicht op de detentieplaatsen van de Koninklijke Marechaussee houdt de CvT KMar. Regels over de onafhankelijkheid, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de commissie, de (onafhankelijke) benoeming en het ontslag van hun leden en hun werkzaamheden zijn geregeld in de Regeling commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee.⁵¹ Ook hier worden de leden door de minister benoemd, in dit geval van Defensie.

De relatie tussen de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en het ministerie van JenV is geregeld in de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 2015. De leden van de RSJ worden bij koninklijk besluit benoemd. Verder behoort het bestuursreglement van de RSJ en iedere wijziging daarvan, goedkeuring van het ministerie van JenV en zendt het RSJ jaarlijks het werkprogramma en een ontwerp voor de begroting aan de minister. De minister draagt daarbij zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de RSJ.

De Nationale ombudsman wordt benoemd door de Tweede Kamer. In de Wet Nationale ombudsman is vastgelegd dat de ombudsman jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan de Staten-Generaal en de ministers zendt. De ministers kunnen de Nationale ombudsman het betreden van bepaalde plaatsen verbieden indien dit naar hun oordeel de veiligheid van de staat zou schaden.

Het College voor de Rechten van de Mens vervult zijn taak in onafhankelijkheid en is in 2021 positief beoordeeld door de Sub-Commissie voor Accreditatie van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstituten (GANHRI).⁵² Volgens deze Sub-Commissie voldoet het CRM aan alle principes en regels uit de Paris Principles, waaronder het vereiste van formele en functionele onafhankelijkheid. Het CRM behoudt hiermee zijn A-status, die het in 2014 voor het eerst kreeg toegewezen. Dit is de hoogste status die een nationaal mensenrechteninstituut kan krijgen.⁵³ De leden van het CRM worden benoemd bij koninklijk besluit. Het CRM is niet verplicht om de ministers van BZK en van JenV inlichtingen te verstrekken of inzage te geven in zakelijke gegevens met betrekking tot de inhoud en de aanpak van lopende onderzoeken. Wel is het CRM – net als de toezichthouders – wettelijk verplicht om een jaarverslag te publiceren.

Analyse

De instanties die toezicht houden op plaatsen van vrijheidsbeneming hebben allemaal een bepaalde onafhankelijke rol en positie. Dit geldt ook voor het CRM, voor wie de onafhankelijke status geborgd is in de Wet CRM. Voor de uitoefening van de NPM-taak is onafhankelijkheid een belangrijke waarborg en een (juridisch) vereiste, zoals beschreven in paragraaf 3.2.

Op basis van de door ons gevoerde gesprekken stellen wij vast dat de onafhankelijkheid van alle instanties een belangrijke (kern)waarde is waaraan deze instanties terecht willen vasthouden. Het beleggen van de NPM-taak bij het CRM beoogt geen wijziging in de huidige manier waarop de onafhankelijkheid van deze instellingen is geborgd.

Dit leidt tot een belangrijke randvoorwaarde in de te maken samenwerkingsafspraken: deze kunnen én mogen geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van het NPM of welke andere ‘speler’ in het brede werkveld van toezicht op vrijheidsbeneming voor behandeling en bestraffing in Nederland. Vanwege de autonomie van bestaande instellingen is gelijkwaardigheid, vrijwilligheid en wilsovereenstemming een randvoorwaarde voor de te maken afspraken.

⁵⁰ Eveneens een AMvB. Zie opmerking hiervoor.

⁵¹ Dit is een Ministeriële Regeling. Deze ministeriële regeling kan door de minister worden gewijzigd zonder tussenkomst van de ministerraad of Staten-Generaal.

⁵² Zie [Wet College voor de rechten van de mens](#), artikel 4.

⁵³ www.mensenrechten.nl/nl/nieuws/het-college-behoudt-zijn-status

Daarmee is echter ook een gegeven dat niet (in juridisch afdwingbare zin) voorkomen kan worden dat doublures ontstaan in de taakuitoefening van de diverse instanties.⁵⁴ Over de uiteindelijk keuze om een locatie wel of niet te bezoeken, een aanbeveling wel of niet te doen of een advies wel of niet te geven zou het CRM, in de uitoefening van de NPM-taak, geen verantwoording verschuldigd zijn aan andere instanties. Dit neemt niet weg dat daar wel (vrijwillig) overleg over kan plaatsvinden. Binnen de randvoorwaarde van onafhankelijke taakuitoefening kunnen er dus wél afspraken gemaakt worden tussen de instanties om de effectiviteit van de taakuitvoering en ook de effectiviteit van het NPM te vergroten. De volgende paragraaf gaat hier op in.

4.4 Effectiviteit

Feiten

In het Protocol is aan de landen overgelaten hoe zij komen tot een effectieve invulling van de uit het Protocol voortvloeiende verplichtingen. Dit uiteraard voor zover het doel bereikt wordt, namelijk het voorkomen van “foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing” op plaatsen waar personen van hun vrijheid beroofd zijn.

Beelden

In deze verkenning komt naar voren dat de meeste gesprekspartners vinden dat de huidige organisatie van het NPM niet effectief beantwoordt aan het doel zoals dat in het Protocol is verwoord. Dit uit zich onder meer in dat de NPM-jaarverslagen slechts een opsomming zijn van de activiteiten van de individuele organisaties. In algemene zin vinden de gesprekspartners dat er behoefte is aan een inhoudelijk overleg tussen verschillende toezichthouders dat uit meer bestaat dan alleen het uitwisselen en opsommen van ervaringen van de verschillende organisaties.

Daarmee is er onder de gesprekspartners echter nog geen gedeeld beeld van wat een effectieve invulling van de NPM-taak concreet betekent. Evenmin is duidelijk hoe deze taakuitoefening zich precies verhoudt tot de huidige activiteiten van alle betrokken instanties die belast zijn met het toezicht op plaatsen van vrijheidsbeneming.

Zo bestaan er verschillende beelden over het aantal bezoeken dat het NPM moet afleggen. Vanuit diverse toezichthoudende instanties klinkt het geluid dat zij met hun bezoeken en vanuit hun (brede) taak ook nu al (effectief) toezicht houden om foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen. Sommige van deze gesprekspartners wijzen erop dat het onwenselijk is als het NPM door het afleggen van extra bezoeken dubbel werk verricht. Andere gesprekspartners vertrouwen op een goede afstemming vanuit het CRM, waarbij het CRM alleen extra bezoeken aflegt als het dat nodig acht en er daarmee in de praktijk geen sprake zal zijn van dubbel werk. Het CRM zou in die optiek vooral toegevoegde waarde kunnen leveren (en effectief zijn) waar er signalen zijn die uit de onderzoeken van andere instanties voortkomen.

Diverse gesprekspartners wijzen erop dat het CRM in de uitoefening van de NPM-taak de vrijheid moet hebben om bezoeken af te leggen wanneer die behoefte bij hen ontstaat, ook als dit betekent dat er extra bezoeken worden afgelegd. Verdere werkzaamheden bestaan uit het monitoren van onderzoek en rapportages van toezichthoudende instanties om na te gaan wat er speelt, wat er (on)voldoende onderzocht wordt en wat er dus extra onderzocht moet worden. Hierom kan het aantal bezoeken niet van tevoren worden vastgelegd omdat het CRM voldoende ruimte moet hebben om te reageren op wat nodig is. Dit hangt deels samen met de (niet te voorspellen) actualiteit en signalen die ontvangen worden.

Een van de gesprekspartners doet de suggestie om wel een *minimum* aantal bezoeken vast te leggen. Ook kan, met behoud van flexibiliteit, wel een (beoogde) planning gehanteerd worden door CRM ter invulling van de NPM-taak.

De meeste gesprekspartners wijzen op het belang van het preventieve karakter van de werkzaamheden van het NPM. Meerdere gesprekspartners geven dan ook aan dat voor een effectief NPM, naast het signaleren van risico's, het geven van voorlichting een belangrijk onderdeel is van de NPM-taak.

Meerdere gesprekspartners geven aan dat hoewel de huidige toezichthouders een brede taak hebben waar ook mensenrechtenschendingen onder kunnen vallen, daarmee nog geen sprake is van expliciete focus op en toetsing aan mensenrechten. Dit is volgens deze gesprekspartners wel van groot belang.

⁵⁴ Praktisch bezwaar is daarbij bovendien dat CvT's niet over (eigen) rechtspersoonlijkheid beschikken en daarmee sowieso geen civielrechtelijke overeenkomsten kunnen sluiten.

Ten slotte geven de commissies van toezicht over hun bijdrage aan een effectieve uitvoering van de NPM-taak aan, dat zij geen capaciteit of ruimte hebben om meer bij te dragen, anders dan wat zij al doen in de reguliere taakuitoefening. Zij zijn bereid om informatie te delen met het CRM. Een punt van aandacht is hoe de individuele commissies van toezicht hierbij te betrekken.

Analyse

Op basis van onze verkenning stellen wij vast dat het Nederlandse NPM vooralsnog niet heeft geleid tot een duidelijke bijdrage aan het bereiken van het beleidsdoel, te weten het voorkomen van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing op plaatsen van vrijheidsbeneming.

Doordat in de afgelopen (tien) jaren geen duidelijke resultaten geboekt zijn op een deel van de NPM-taken, stellen wij vast dat de huidige vormgeving, waarbij de invulling van de NPM-taak een gedeelde verantwoordelijkheid is, niet werkt. Daarmee is er een duidelijke ratio om de NPM-taak te beleggen bij één organisatie. Het ministerie van JenV heeft daarin de keuze gemaakt om te verkennen hoe de NPM-taak belegd zou kunnen worden bij het CRM en wat daarvoor nodig is aan samenwerkingsafspraken en formatie. De huidige netwerkconstructie verandert daarmee naar één NPM dat binnen een netwerk – of eigenlijk breed werkveld – functioneert en tot uitvoering komt.

Wij hebben in deze verkenning gezien dat samenwerking in de uitvoering wel degelijk mogelijk én wenselijk is. De feitelijke en nieuwe situatie zal daarmee in de praktijk niet veel (hoeven te) verschillen van de manier van werken zoals die in de huidige vormgeving vorm had kunnen krijgen. Wil het NPM, als taak bij CRM, effectief zijn, dan is het nodig te identificeren hoe de bestaande instanties, vanuit ieders onafhankelijkheid, samen kunnen bijdragen aan een effectief NPM. Deze bijdrage zal daarbij van instantie tot instantie variëren.

Door in de samenwerkingsafspraken te redeneren vanuit autonomie, gelijkwaardigheid, vrijwilligheid en wilsovereenstemming is het van belang dat bij het maken van samenwerkingsafspraken duidelijk is wat voor de individuele instanties de toegevoegde waarde is van samenwerking (what's in it for me). Zonder dat dit duidelijk is, zullen samenwerkingsafspraken niet of moeizaam tot stand komen en in de praktijk ook niet effectief en stabiel blijken.

Dat gezegd hebbende, is het duidelijk dat alle instanties, ook in het brede werkveld, het beleidsdoel onderschrijven, te weten het voorkomen van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing op plaatsen van vrijheidsbeneming. Deze gezamenlijke en inhoudelijke doelstelling zou naar ons inzicht steeds het vertrekpunt moeten zijn in het komen tot afspraken over hoe CRM (onafhankelijk,) effectief en in samenwerking de NPM-taak kan vervullen. Kortom: de samenwerkingsafspraken zullen steeds moeten gaan over hoe samenwerking leidt tot een versterking tussen instanties en daarmee effectievere verwezenlijking van het beleidsdoel.

Zoals in de vorige paragraaf vastgesteld, is met samenwerkingsafspraken niet juridisch afdwingbaar te voorkomen dat doublures kunnen ontstaan in de taakuitoefening van de diverse instanties met de taakuitoefening van het NPM. Dit neemt echter niet weg dat de instanties wél kunnen beogen (als vastgelegde intentie en het commitment) om doublures in de praktijk zo veel mogelijk te voorkomen en daartoe afspraken kunnen maken over het uitwisselen van (proces)informatie. Dit kan gaan over planningen over voorgenomen bezoeken of voorgenomen thema's die een instantie voornemens is om aan de orde te stellen. Het kan echter ook gaan om werkwijzen, zoals over hoe de internationale mensenrechtenstandaarden in de toezichtkaders te betrekken en te operationaliseren, of om situaties waarin het niet (voldoende) lukt om resultaat te bereiken. Het doel van deze informatie-uitwisseling is om van elkaar te leren en het gesprek aan te gaan. Het resultaat daarvan kan een vrijwillig gecoördineerde handelwijze zijn, maar principieel is door het uitwisselen van informatie geen van de instanties beperkt in haar handelingsvrijheid.

Zoals aangegeven kunnen de samenwerkingsafspraken ook per instantie verschillen.

- Met de inspecties (IJenV en IGJ) kunnen afspraken worden gemaakt over bezoeken aan plaatsen van vrijheidsbeneming. In dat verband kan door CRM in concrete gevallen ook de deskundigheid en specifieke expertise vanuit de inspecties benut worden. Waar gebruik wordt gemaakt van (substantiële) capaciteit vanuit de inspecties, is denkbaar dat er afspraken worden gemaakt over financiering daarvan (bijvoorbeeld door detachering) door het CRM.
- Met RSJ kunnen met name afspraken worden gemaakt over het adviseren over voorgenomen en bestaande wetgeving en beleid.

- Met CvT's JI, CTA, en CvT KMar kan de focus voor de samenwerkingsafspraken vooral liggen op uitwisseling van informatie over ervaringen in de praktijk, waarbij deze instanties, ook omdat zij gecombineerd grote aantallen bezoeken afleggen, dienen als de 'oren en ogen'. Op basis hiervan zijn rode draden te vinden in thema's die bij meerdere instellingen spelen. Het kan in dat verband zinvol zijn dat het NPM hierover (ook) een signaal naar buiten brengt en dit koppelt aan de adviezen op het wetgevings- en beleidsniveau.

Op dit moment is nog niet de juiste informatie op tafel gekomen om de toevoegde waarde van samenwerking verder te kunnen concretiseren. Het is wenselijk om in gezamenlijkheid de volgende onderwerpen te bespreken:

- Het ontbreken van een (gedeeld) beeld van de opgave maakt dat de omvang van de hoeveelheid werk, die de huidige lacunes in de uitvoering van het Protocol meebrengen voor het CRM als NPM, onduidelijk is.
- De onduidelijkheid over welke kennis en informatie gedeeld moet worden.
- Het ontbreken van een beeld over in welke gevallen welke expertise benodigd is.
- De onduidelijkheid die er bestaat over welke capaciteit vereist is en onder welke condities daarvoor geput kan worden uit de capaciteit van bestaande instanties.

De kern van samenwerkingsafspraken over een effectieve uitoefening van de NPM-taak door CRM is wat ons betreft dat gezocht moet worden naar manieren om elkaar als instanties en in het brede werkveld te versterken bij het verwezenlijken van het beleidsdoel dat breed gedragen is. Wij hebben in eerste instantie terughoudendheid geproefd bij onze gesprekspartners, maar naar mate duidelijker werd dat samenwerking niet betekent dat instanties als een soort 'uitvoeringskantoor' van het NPM gaan fungeren, bleek er ook daadwerkelijk ruimte voor een (vervolg)gesprek.

Een nog verder te doordenken punt is dat het aanleveren van voor de NPM-taak bruikbare en daarop toegesneden informatie ook tijd en middelen kost, daar waar de huidige instanties aangeven dat zij al onder hoge druk staan. Tegelijkertijd is dergelijke informatie wel degelijk cruciaal omdat het onwenselijk en onhaalbaar is dat het CRM 'alles' zelf moet doen. Daar houdt het voorstel, vermeld in hoofdstuk 5, ook geen rekening mee. Het is van groot belang dat informatieverstrekking niet de 'formele' (bevoegdheden)sfeer wordt ingetrokken, waarbij het CRM bepaalde informatie bij partijen gaat vorderen (op grond van artikel 6 Wet CRM). Dit geeft des te meer aan dat het belangrijks is om in redelijkheid tot (samenwerkings-)afspraken te komen, waarbij ook het ministerie van JenV een constructieve rol kan spelen.

HOOFDSTUK 5

Conclusie en aanbevelingen voor het vervolg

Wij hebben u meegenomen in de historie van het Nederlands Nationaal Preventie Mechanisme, van 2002 tot nu. Vervolgens hebben wij onze analyse beschreven over de randvoorwaarden en de (kern-)taken van het NPM en mogelijke toekomstige samenwerking met het brede collegiale werkveld van het NPM, door het CRM. Wij concluderen dat deze verkenning laat zien dat het aanwijzen van één organisatie - zoals het CRM - als NPM een goede stap vooruit is, in de richting van adequate invulling van het Nederlandse NPM.

De in deze verkenning omschreven lacunes in de huidige uitvoering van het Protocol kunnen door het CRM (op termijn) worden ingevuld en uitgevoerd. Dit kan volgens ons direct van start gaan, ook zonder onmiddellijke wettelijke grondslag of samenwerkingsovereenkomsten. Het toekennen van voldoende (onafhankelijke) middelen is essentieel, hierover adviseren wij concreet in het inleghoofdstuk over effectieve wijze van organisatie en formatie, voor JenV en het CRM. Hierin staat ook de tweejarige transitieperiode beschreven, waarmee CRM de ruimte krijgt om het NPM op te starten en de samenwerkingen vorm te geven.

Deze verkenning laat ook zien dat het proces pas daadwerkelijk begint, met een definitieve beslissing over de aanwijzing van het NPM, door JenV. Wij benadrukken richting het ministerie van JenV zich ervan bewust te zijn dat de beslissing vooraf gaat aan resultaat en dat enige onzekerheid hierbij voor nu een gegeven blijft. Wij adviseren het ministerie van JenV op korte termijn tot een definitieve beslissing te komen, nadrukkelijk mét oog voor de hiernavolgende aanbevelingen over betrokkenheid van het brede collegiale werkveld.

Tot slot willen wij zowel JenV als CRM meegeven dat het succes van het NPM valt en staat bij goed vertrouwen tussen beide partijen. Wij roepen dan ook op om actief te blijven bouwen aan deze vertrouwensrelatie. Ook richting de andere stakeholders geldt dat vertrouwen - net als transparantie - een sleutelwoord is, om onnodige conflicten of tijdrovende discussies over verantwoordelijkheid of financiering in de toekomst te voorkomen.

Graag nemen wij u in dit hoofdstuk mee in de stappen die wij adviseren voor het vervolgproces. Dit hebben we onderverdeeld in stappen die wij zien voor het ministerie van JenV en de stappen die wij zien voor het CRM.

5.1 Vervolgstappen voor het ministerie van JenV

Het eerste advies volgt uit het proces tot aan de besluitvorming, door het ministerie van JenV, om het CRM mogelijk aan te wijzen als NPM en ziet toe op het vervolgproces vanaf deze verkenning. De verkenning naar het onderbrengen van het NPM bij het CRM heeft verschillende stakeholders verrast. De verwachting leefde bij de stakeholders nog dat zij, zeker eerder dan door dit onderzoek, betrokken zouden worden bij dit definitieve besluit. Het ontbreken van afstemming en communicatie over het definitieve besluit zorgde voor verwarring bij stakeholders over het uitgangspunt van deze verkenning. Het eerste advies is daarom met alle stakeholders in gesprek te gaan om (1) ruimte te bieden aan reflectie op het verloop van het proces tot nu toe en (2) in goede verhouding en met helder uitgesproken verwachtingen over en weer het proces gezamenlijk te vervolgen. Neem hierbij voldoende tijd om terug te kijken en hiervan te leren, een cruciale eerste stap. Openheid, vertrouwen, transparantie, rolverdeling en verantwoordelijkheden zijn daarbij sleutelwoorden voor het juiste gesprek.

Een belangrijk beoogd doel voor het bovenstaande advies is bijdragen aan het creëren van begrip, draagvlak en steun voor het besluit van het ministerie van JenV om het CRM aan te wijzen als NPM. Eerder hebben we het procesverloop beschreven, hierdoor hebben wij in dit onderzoek weerstand ervaren. Dit belemmerde de diepere verkenning naar samenwerkingsafspraken, omdat er op dit moment (nog) geen breed draagvlak is om tot (uitgewerkte) samenwerkingsafspraken te komen. Het merendeel van de stakeholders ervaart niet dat het proces al op dit punt is aanbeland.

Naast de genoemde stappen op korte termijn, zijn ook een tweetal adviezen belangrijk voor de lange termijn:

1. Over de wettelijke grondslag van het CRM als NPM adviseren wij het volgende: expliciteer de NPM taak in de Wet CRM. Het ligt voor de hand om de NPM-taak op te nemen in artikel 3 Wet CRM. Dit is van belang zodat niet ter discussie staat dat de (brede) bevoegdheden van het CRM (art. 6, 7 en 8 Wet CRM) zich ook uitstrekken tot de NPM-taak. De reden is dus enerzijds dat een expliciete wettelijke grondslag iedere juridische discussie wegneemt dat de bevoegdheden van CRM ook gelden bij uitoefening van de NPM-taak. Een tweede reden is meer pragmatisch van aard: het expliciteren van de NPM-taak heeft geen nadelen en het haalt wel de angel uit een langlopende discussie. Door aan de stakeholders die een groot belang hechten aan een expliciete wettelijke grondslag tegemoet te komen, zal het draagvlak toenemen. De expliciete wettelijke grondslag voor de NPM-taak kan worden meegenomen in de (zelf)evaluatie van de Wet CRM in 2022 en op basis daarvan kunnen mogelijk al aanpassingen in de Wet CRM worden doorgevoerd. Voor nu is het niet zozeer belangrijk dat de wet al daadwerkelijk is aangepast, maar dat het ministerie van JenV bij de stakeholders verheldert dat het zich in beginsel kan vinden in deze lijn en ook voornemens is om het expliciteren van het CRM als NPM in de wet te ondersteunen.
2. Daarnaast geven we het advies om met het NPM in gesprek te gaan over de BES-eilanden. Hoewel het Protocol daar niet is geratificeerd, komt dit in meerdere gesprekken terug als onderwerp waar nog over gesproken dient te worden. Ons advies is om dit gesprek dan ook te voeren, zeker gezien het CRM voor zijn andere verantwoordelijkheden bevoegd is over dat deel van Nederland.

We sluiten af met een oproep aan het ministerie van JenV om de komende jaren een goede balans te vinden tussen flexibel én kritisch zijn op de benodigde formatie. We hebben te maken met een taak die nog niet eerder volledig in Nederland is uitgevoerd. De exacte opgave is daarmee niet zeker en zo ook de exacte formatie niet. Dit vraagt van zowel het ministerie van JenV als van het CRM flexibiliteit en vertrouwen.

5.2 Vervolgstappen voor CRM

Wij gaan bij ons advies aan het CRM uit van positieve besluitvorming door het ministerie van JenV over het aanwijzen van het CRM als het NPM. Het CRM heeft, samen met het ministerie van JenV, als NPM een rol in het creëren van begrip en draagvlak voor dit besluit. Ons advies is om in de eerste periode stevig in te zetten op het investeren in de relaties met het brede collegiale werkveld. Wij hebben hiervoor dan ook – in het formatie en organisatieadvies – aanvullende formatie geadviseerd, zodat door het NPM gefaciliteerd wordt dat het gehele brede collegiale werkveld rond toezicht op vrijheidsbeneming het gesprek aangaat over ieders rol, taken verantwoordelijkheid. Het is essentieel dat het alle stakeholders duidelijk is of wordt dat het NPM complementair is aan hen en preventief optreedt, niet reactief. Hier ligt een belangrijke taak voor het CRM, als zijnde NPM. Het NPM is gespecialiseerd op het gebied van foltering en andere wrede, onmenselijk of onterende behandeling of bestraffing, maar is geen algehele toezichthouder. Het goede gesprek moet leiden tot concrete afspraken over samenwerking en het delen van informatie en kennis. Voor de toekomst adviseren we ook om te kijken naar spelers die nu nog niet in beeld zijn. Voorbeelden van deze spelers zijn genoemd in de stakeholdersanalyse in bijlage 2.

Voor wat betreft het werkprogramma van het NPM adviseren wij te starten met een zogenaamde nulmeting, om duidelijkheid te krijgen over de inhoudelijke opgave van het CRM. Het NPM-netwerk is jarenlang niet toegekomen aan de inhoud, wij achten het dan ook van belang om dit prioriteit te maken en van minstens even groot belang om hierin samen met andere stakeholders op te trekken. In hoofdstuk 5 adviseren wij daarom te starten met een oriënterende fase, waarin het opstellen van een inhoudelijk tweejarenplan, het werkprogramma, een prioriteit is.

Pas dan kan de (toekomstige) samenwerking nader gestalte krijgen in onderling vastgestelde samenwerkingsafspraken, tussen het NPM en het brede collegiale werkveld. Tegen de achtergrond van onafhankelijkheid van de instanties in het brede werkveld lijkt het ons verstandig om in het vervolgproces te spreken van ‘samenwerkingsafspraken’. Deze afspraken kunnen opgenomen worden in een zogenaamde *memorandum of understanding*, in plaats van samenwerkingsovereenkomsten.

5.2.1 Toepassing Protocol, NPM-guidelines, Paris Principles en SPT voor aanpak inrichting NPM

Wij benadrukken dat het CRM in de aanpak voor het inrichten van het NPM zich volledig dient te staven aan de richtlijnen zoals deze in dit rapport meerdere keren zijn aangehaald. Dit betekent bijvoorbeeld:

- het toepassen van de voorgeschreven onafhankelijke werving en selectie van NPM-functionarissen;
- de borging van de onafhankelijke uitvoering van de taak van en door de NPM-functionarissen;
- dat het NPM zelf ook dient aan te dringen op de juiste wettelijke grondslag;
- dat het NPM ‘plaatsen van vrijheidsbeneming’ breed interpreteert, breder dan plaatsen voor detentie.

Samenvattend adviseren wij om onze - in dit rapport - weergegeven zorgen en aandachtspunten, zo zorgvuldig mogelijk op te nemen in de verdere aanpak voor de inrichting van het NPM.

5.3 Schematische en volgordelijke weergave van het vervolg

Hiernavolgend zijn de geadviseerde vervolgstappen geformuleerd in handelingen met een aangewezen verantwoordelijke (lead), de essentiële stakeholders die in die fase betrokken moeten worden (betrokkenen) en een advies voor het tijdsfad (termijn) voor het oppakken van de vervolgstappen. Bij het advies over het tijdsfad zijn wij uitgegaan van een aantal maanden vanaf oplevering van dit rapport.

| | Vervolgstappen | Lead | Betrokkenen | Termijn |
|----|---|-------------|----------------------------------|----------|
| 1 | Reflectiegesprek(ken) met het brede collegiale werkveld over het verloop van het proces tot nu toe, en de beslissing voor een verkenning van het NPM bij het CRM | JenV | Brede collegiale werkveld | 0-2 mnd. |
| 2 | Informeren van het brede collegiale werkveld over het vervolgproces, de gewenste betrokkenheid en helder uitspreken van verwachtingen over en weer | JenV | Brede collegiale werkveld | 0-2 mnd. |
| 3 | Besluit nemen over definitieve aanwijzing CRM als NPM | JenV | CRM | 0-3 mnd. |
| 4 | (Vorgenomen) Besluit nemen over het opnemen van de NPM taak in de Wet CRM. | JenV | BZK | 0-3 mnd. |
| 5 | Plan van aanpak organisatie-inrichting NPM bij het CRM inclusief formatieplan o.b.v. ingevoegd formatie en organisatieadvies in dit rapport, het geheel met inachtneming van de richtlijnen (p. 16) | CRM | JenV | 2-4 mnd. |
| 6 | Start onafhankelijke werving en selectie, conform genoemde NPM Guidelines (p. 12) | CRM | | 2-4 mnd. |
| 7 | Definitieve toekenning formatiemiddelen voor het opzetten van het NPM | JenV | CRM | 2-4 mnd. |
| 8 | Gesprek met het brede collegiale werkveld over ieders rol, taken en verantwoordelijkheden. Gekenmerkt door een open, transparant en inclusief proces | CRM | Brede collegiale werkveld | 2-4 mnd. |
| 9 | Zet in op een goede relatie met RSJ, NO en de inspecties en maak expliciet hoe de samenwerking er in de transitieperiode eruit gaat zien | CRM | | |
| 10 | Expliciteer de NPM taak in de Wet CRM | CRM/ BZK | JenV, CRM, BZK | 2-6 mnd. |
| 11 | Opzetten overlegstructuur met brede collegiale werkveld (voor relatiemanagement en nulmeting werkprogramma) | CRM | Brede collegiale werkveld | 4-6 mnd. |
| 12 | Ontwikkeling van heldere visie en een inhoudelijk werkprogramma, waardoor er inzicht en duidelijkheid komt in de focus, de inhoudelijke opgave [nulmeting] en de daaruit voortvloeiende activiteiten (advocacy, bewustwording, wetgevingsadvies). | CRM | | 4-6 mnd. |
| 13 | In gesprek over de geografische focus van het Protocol, waaronder de geldigheid op de BES-eilanden | CRM | JenV & Brede collegiale werkveld | 6-8 mnd. |

BIJLAGE 1

De historie van het Nederlands Nationaal Preventie Mechanisme

Totstandkoming van het Protocol (2002-2010)

Op 10 december 1984 is in New York het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing tot stand gekomen.⁵⁵ Om naleving te bevorderen, riep de Wereldconferentie inzake de Rechten van de Mens in Wenen in 1993 op tot aanneming van een facultatief Protocol bij dat verdrag. Deze oproep heeft geresulteerd in het OPCAT: het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (het Protocol), dat op 18 december 2002 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is aanvaard.⁵⁶ Het Protocol heeft als doel het voorkomen van foltering door een systeem in het leven te roepen van regelmatige bezoeken door onafhankelijke internationale en nationale organen aan plaatsen waar personen van hun vrijheid worden benomen voor behandeling of bestraffing.⁵⁷

Het absolute verbod van foltering is (onder meer) vastgelegd in verschillende mensenrechtenverdragen:

- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-Verdrag), 1966.
- Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, 1984.
- Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), 1950.
- Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, 1987.

Het recht om niet gemarteld te worden is één van de onvervreembare mensenrechten en het verbod op foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing kan dan ook onder geen enkele omstandigheid worden opgeschort.

Ondanks het absolute verbod en de bestaande toezicht-houdende instanties, komen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing op veel plaatsen in de wereld nog steeds voor. Daarom is er behoefte aan preventieve mechanismen die op nationaal en regionaal niveau foltering kunnen voorkomen dan wel tegengaan.

Om foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen, heeft het Protocol twee systemen van toezicht ingesteld:

Internationaal toezicht: het Protocol stelt een subcomité in van het Comité tegen Foltering, genaamd het SPT. De door het SPT voorgestelde maatregelen zijn niet juridisch afdwingbaar. Het mechanisme gaat uit van een constructieve dialoog tussen de ontvangende overheid en het SPT, waarbij beide geïnteresseerd zijn aan het voorkomen van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Als sanctie in gevallen waarbij de ontvangende overheid – ondanks het feit dat deze partij is bij het Protocol – niet meewerkt, kan het SPT slechts de publiciteit zoeken en op deze wijze druk uitoefenen.

Nationaal toezicht: ter versterking van het toezicht op plaatsen waar personen verblijven wier vrijheid is ontnomen, vereist het Protocol ook dat verdragspartijen nationale toezichtmechanismen instellen dan wel aanwijzen of in stand houden. Hiermee wordt, naast de bezoeken van het SPT, continuïteit in het toezicht op plaatsen van vrijheidsbeneming geborgd. Ook kunnen het SPT en het NPM elkaar versterken richting de ontvangende overheid. Het SPT kan informatie van het NPM verkrijgen en kan ook het NPM adviseren. Op deze wijze vindt ook een bepaalde capaciteitsopbouw plaats op landenniveau en wordt het (inter-)nationale toezicht versterkt.

Nederland heeft het Protocol op 3 juni 2005 ondertekend en heeft het Protocol geratificeerd op 28 september 2010.

Keuze voor een netwerkorganisatie (2011)

Er werd geen nieuwe organisatie voor het NPM gecreëerd. Er werd besloten om de NPM-taken te verdelen over de bestaande toezichthouders.⁵⁸ De opzet hiervan is twee keer gecommuniceerd: op 27 november 2008⁵⁹ en op 20 december 2011.⁶⁰

55 **Verdrag** tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing, New York, 10 december 1984.

56 Facultatief **Protocol** bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, New York, 18 december 2002.

57 Zie nader: **Brief** van de minister van Buitenlandse Zaken, 27 november 2008, Kamerstuk 31797, nr. 1.

58 Zie nader: Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout, "Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland", NJB 2015/594.

59 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 'Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing', 27 november 2008 met het kenmerk 31797-(R1871)-1.

60 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Aanwijzen Nationale Preventie Mechanismen (NPM's) op basis van VN-OPCAT, 20 december 2011, met kenmerk 207511.

De opzet zag er als volgt uit: Aanvankelijk waren het zes instanties, maar na wat samenvoegingen zijn uiteindelijk vier instanties aangewezen als nationale preventiemechanismen:

- de Raad voor de Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming
- de Inspectie Jeugdzorg en
- de Inspectie voor de Gezondheidszorg (thans gezamenlijk: IGJ)
- de Inspectie Veiligheid en Justitie (thans: Inspectie Justitie en Veiligheid).⁶¹

De coördinatie van het NPM-netwerk werd in handen gelegd bij de inspectie die ons nu bekend is als IJenV. Zij werd verantwoordelijk voor het coördineren van een overleg tussen deze instanties. Daarnaast werd een viertal instanties genoemd die niet de status van NPM kregen maar als toehoorder aan dit NPM-overleg mochten deelnemen. Dit betreft:

- Commissies van Toezicht voor justitiële inrichtingen (CvT)
- Commissies van Toezicht Arrestantenzorg (CTA)
- Commissie van Toezicht Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee (CvT KMar)
- de Nationale ombudsman (NO).

Uit de tweede validatiesessie blijkt dat de verdeling van leden en toehouders onderweg is losgelaten, waarbij opgemerkt moet worden dat dit niet voor alle initiële leden en toehouders duidelijk lijkt. Voor al deze organisaties geldt dat er uit de aanwijzing als 'NPM lid' of toehoorder, geen nieuwe (wettelijke) bevoegdheden voortkwamen. Ook kregen deze organisaties geen extra middelen voor de uitvoering van deze nieuwe taak.

Netwerkorganisatie: bezwaren uit verschillende hoeken (2011-2019)

De 'netwerkvorm' heeft de laatste jaren tot (kritische) reflecties geleid, zoals bijvoorbeeld in de SPT-rapporten. In 2014 heeft de Nationale ombudsman (NO) het NPM verlaten, en in 2016 heeft de Raad voor de Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming actieve deelname aan het NPM beëindigd.

Vertrek Nationale Ombudsman en RSJ

De reden dat de NO als toehoorder niet langer betrokken wilde zijn bij het NPM-netwerk, was dat – naar zijn mening – de structuur van het NPM en daarmee de onvoldoende geborgde onafhankelijkheid, niet te verenigen was met de taak van het NPM zoals omschreven in het Protocol. Door vooral inspecties de taak van NPM te laten uitvoeren, waren er onvoldoende garanties om te voorkomen dat de regering zich inhoudelijk kon bemoeien met of invloed kon uitoefenen op de prioritering van onderzoek door het NPM. Verder was er geen heldere visie op de taak van het NPM. De NO wilde geen verantwoordelijkheid voor deze constructie dragen en stapte uit het netwerk.⁶² In november 2014 heeft ook de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bij de organisaties die betrokken zijn bij het NPM aangegeven niet langer structureel deel te nemen aan het NPM-netwerk. In grote lijnen voert RSJ hiervoor dezelfde redenen aan als de NO.⁶³

SPT rapporten

Het SPT heeft van 28 tot en met 31 juli 2015 een adviserend bezoek gebracht aan het Nederlandse NPM. De aanbevelingen van het SPT van 16 maart 2016 betreffen, voor zover hier van belang, het volgende:

- Het SPT meldt in zijn rapport het van het grootste belang te achten dat – hoewel de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze van inrichting van het NPM – deze inrichting voldoet aan alle in het Protocol en de naar aanleiding hiervan geformuleerde NPM-guidelines gestelde eisen. Het SPT stelt dat het een aparte wettelijke grondslag voor het NPM cruciaal acht voor het reguleren van de specifieke NPM-functies, het NPM-mandaat, de relaties tussen NPM-leden en andere organisaties zoals het Nederlands Instituut voor Mensenrechten en de andere voorschriften uit deel IV van het Protocol. Het SPT beveelt daarom aan een aparte wettelijke grondslag voor het NPM te creëren. De op te stellen NPM-wet zou eveneens moeten voorzien in immuniteit en privileges voor de NPM-leden en de personen die werken voor het NPM, alsook in bescherming voor personen die informatie verstrekken aan het NPM.

⁶¹ Het betreft i) Inspectie voor de Sanctietoepassing (IS), ii) de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT), iii) de Inspectie Openbare orde en Veiligheid (IOVV), iv) de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), vi) de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) (als onafhankelijke toezichthouders) en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) (als adviserend orgaan).

⁶² Brief Nationale ombudsman, 24 juli 2014, met kenmerk: 2014 0273. Zie ook Standpunt Nationale ombudsman over het Nationaal Preventie Programma in Nederland (2021).

⁶³ Brief RSJ aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief Mechanisme, 10 november 2014, met kenmerk RSJ/100/2306/14/AvB/HE.

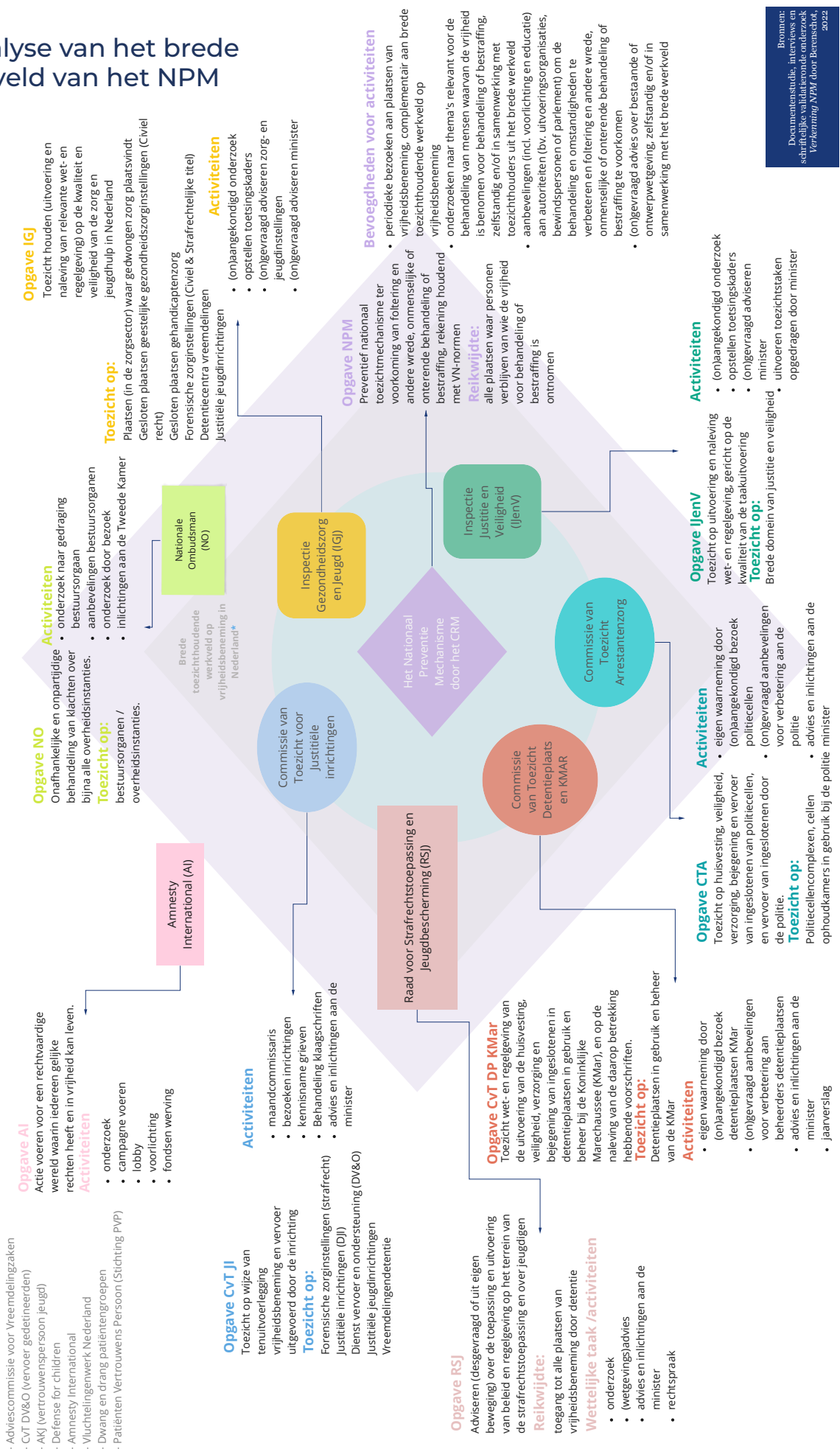
- Het SPT stelt in zijn rapport dat de focus van het Nederlandse NPM ligt op het monitoren van plaatsen waar personen worden gedetineerd en dat de andere NPM-functies zoals het opkomen voor bepaalde groepen, het opbouwen van capaciteit, het reageren op wetgeving en het werken aan bewustwording onderontwikkeld zijn. Bovendien is het NPM volgens het SPT grotendeels onzichtbaar. Anders dan het NPM-jaarverslag, worden geen documenten gepubliceerd. De samenwerking tussen de organisaties van het NPM hangt af van de bereidheid en de beschikbaarheid van de organisaties om samen te werken, aldus het SPT. Het SPT beveelt daarom aan om een uniforme visie te ontwikkelen op het werkgebied van het voorkomen van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, in welke visie rekening gehouden wordt met de best practices en andere ervaringen van alle organisaties die zich bezighouden met het monitoren van mensenrechten en detentiefaciliteiten. Nederland zou voorts de status van de aan het NPM verbonden toehoorders moeten verduidelijken en hun rol ten aanzien van het NPM moeten vergroten. Voorts zou het Nederlandse NPM zichtbaarder moeten worden door campagnes, het maken van folders in verschillende talen voor gevangenispersoneel, gedetineerden en de maatschappij en het informeren van betrokken organisaties
- Het SPT stelt in zijn rapport dat de (schijn van) onafhankelijkheid van de verschillende NPM-deelnemers niet voldoende is gewaarborgd. Het SPT beveelt daarom aan een apart mandaat te creëren voor het NPM. Ook hiervoor is wetgeving noodzakelijk, aldus het SPT.
- Het SPT beveelt aan het NPM de benodigde financiële middelen en dus ook mankracht te verstrekken, dus bovenop de bestaande budgetten van de afzonderlijke deelnemers.⁶⁴

⁶⁴ [Report](#) on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands, 16 maart 2016 en [Brief](#) van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 26 september 2016, Kamerstukken II 2015/16, 33 826, 18.

BIJLAGE 2

Stakeholderanalyse van het brede collegiale werkveld van het NPM

Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) als NPM, binnen het brede collegiale werkveld van toezicht op vrijheidsbeneming in NL (Toekomstige situatie)



Bronnen:
Documentenstudie, interviews en schriftelijke validatieronde onderzoek
Verkenning NPM door Berenschot, 2022

BIJLAGE 3

Advies NJCM



Het NPM en onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van een NPM is centraal in het OPCAT, blijkens de herhaalde nadruk hierop in artikelen 1, 17 en 18. De aard en vormgeving van deze onafhankelijkheid zijn echter niet uitdrukkelijk in het OPCAT opgenomen. De reden hiervoor is hoofdzakelijk te vinden in de verscheidenheid van de jurisdicties waarin aan het OPCAT uitvoering gegeven moet worden. Desalniettemin zijn de algemene eigenschappen die een onafhankelijk NPM moet bezitten bekend. Hiertoe verwijst het Protocol naar de Paris Principles, die de standaard vastleggen waaraan nationale mensenrechteninstellingen moeten voldoen. De interpretatie van deze standaard en de toepassing voor het NPM is verder terug te vinden in de SPT rapporten waar de NPM's aangaan, alsmede in academische publicaties.

Deze sectie baseert zich op deze bronnen in een analyse van vier typen onafhankelijkheid die voor een onafhankelijk NPM onontbeerlijk zijn. Allereerst bespreekt het de structurele onafhankelijkheid, over hoe een onafhankelijk NPM vormgegeven moet worden. Daaruit voortvloeiend wordt daarna de financiële onafhankelijkheid apart bekeken. Vervolgens zal een analyse van de functionele onafhankelijkheid beoordelen hoe de taken van het NPM ingericht moeten worden om het mandaat op onafhankelijke wijze uit te voeren. Tot slot zal de voor de operationele onafhankelijkheid van het mandaat geanalyseerd worden welke vrijheden het NPM moet hebben in de tenuitvoerlegging van haar taken.

Structurele Onafhankelijkheid

Staten die partij zijn bij het OPCAT hebben een redelijke mate van vrijheid met betrekking tot de vorm die aan een NPM gegeven wordt. Echter, daar waar een NPM wordt geschaard onder een andere nationale institutie of waar het NPM mandaat bij een veelvoud van andere instituties of inspectoraten wordt ondergebracht, zijn enkele structurele vereisten van toepassing.

Eerst wordt duidelijk dat de constitutie van het NPM een afzonderlijke basis moet hebben, verankerd op wettelijk of grondwettelijk niveau⁶⁵, waarin het mandaat en de bevoegdheden van het NPM gespecificeerd worden.⁶⁶ Een gebrek hieraan is door het SPT gekenmerkt als een belemmering voor de samenwerking van aangesloten instellingen.⁶⁷ Zich specifiek tot Nederland richtend heeft het SPT hier reeds aanbevolen dat er een duidelijke scheiding moet bestaan tussen de mandaten van andere inspectoraten en dat van het NPM.⁶⁸ Zonder wettelijk mandaat waarin gespecificeerde taken en apart toegewezen middelen zijn opgenomen is het moeilijk het NPM als afzonderlijke entiteit te zien.⁶⁹

Echter ook als formeel de onafhankelijkheid vastgelegd is, is het de schijnbare onafhankelijkheid die cruciaal is voor organen als het NPM. Het NPM moet een aanvulling zijn op de bestaande toezichtmechanismen in Nederland. Het SPT heeft hier in andere rapportages ook aangegeven dat het NPM alle aspecten van het mandaat dusdanig moet kunnen uitvoeren dat er geen sprake kan zijn van werkelijke of schijnbare belangenverstrengeling.⁷⁰

Financiële Onafhankelijkheid

Hoewel de financiële toekenningen aan het NPM vanuit de Nederlandse staat gezien kunnen worden als onderdeel van de structurele onafhankelijkheid, behoeft dit punt afzonderlijke aandacht. Het verband tussen financiële en functionele onafhankelijkheid wordt breed gedragen in de erkenning dat een 'NPM financiële autonomie moet genieten in het uitvoeren van haar taken onder het OPCAT.'⁷¹ Het SPT spreekt van de noodzakelijkheid van een apart en adequaat budget om financiële en operationele onafhankelijkheid te waarborgen.⁷²

65 Radu-Florin Geamanu, 'Implementing a National Preventive Mechanism for the Prevention of Torture and Other Forms of Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Places of Detention in Romania' (2012) 19 Lex ET Scientia Int'l J 45

66 Stephanie Krisper, 'Independence, Pluralism, and Efficiency of National Preventive Mechanisms' in Manfred Nowak, Moritz Birk, Giuliana Monina (eds.) The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary (2nd Edition, OSAIL 2019)

67 Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 'Visit to the Netherlands for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism: recommendations and observations addressed to the State party' (3 November 2016) CAT/OP/NLD/1 para 37 en 38

68 Elina Steinerte, 'The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Torture Convention' (2014) 14 Hum Rts L Rev 1

69 SPT rapport (n 3) para 29

70 Steinerte (n 4)

71 Milos Jankovic, 'National Mechanisms for the Prevention of Torture within the Wide Mandate Institutions - Focus on the Independence' (2017) 2017 CRIMEN 44, p 22

72 Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 'Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of Moldova' (13 March 2014) CAT/OP/MDA/1

Meer specifiek op deze operationele taken spreekt het van afzonderlijke financiering om de vereiste bezoeken en vervolgbezoeken af te leggen, waarbij het benadrukt dat dit cruciaal is voor de functionele en institutionele onafhankelijkheid van het NPM.⁷³ Wat hiertoe adequaat is, moet door het NPM zelf worden vastgesteld op basis van hun werkzaamheden en ervaringen.⁷⁴

Dit vereiste houdt niet alleen in dat het NPM voldoende budget ontvangt voor de volledige uitvoering van haar mandaat, maar ook volledige zeggenschap moet hebben in de allocatie van het budget.⁷⁵ Zo moet een NPM vrij kunnen besluiten hoe de financiering aangewend wordt, zonder enige inmenging, in het bijzonder van de uitvoerende macht.⁷⁶ De Paris Principles verankeren dit door te vereisen dat mensenrechteninstitutes adequate financiering ontvangen om onafhankelijk van de overheid te blijven en dat zij niet aan financiële controle onderhevig mogen zijn, daar dit de onafhankelijkheid kan aantasten.⁷⁷ Specifiek voor Nederland gaf het SPT hierover bijvoorbeeld aan, dat het ter goedkeuring overleggen van een jaarlijks inspectieplan aan de minister niet de impressie geeft van een onafhankelijk inspectoraat.⁷⁸

Functionele Onafhankelijkheid

Om haar mandaat naar behoeven uit te kunnen voeren moet het NPM ook over functionele onafhankelijkheid beschikken.⁷⁹ De Paris Principles schrijven de werkwijzen van mensenrechteninstitutes voor, waarbij zij vereisen dat zij alle kwesties binnen hun mandaat vrijelijk moeten kunnen overwegen.⁸⁰ Zo mag bijvoorbeeld niet vereist worden dat een programma van bezoeken wordt overlegd, omdat dit in de weg staat aan het recht van het NPM om onaangekondigde bezoeken af te leggen en om in vervolgbezoeken de implementatie van aanbevelingen na te gaan.⁸¹

Deze functionele onafhankelijkheid houdt in dat ieder beding waarbij een conditionaliteit of toezicht opgelegd wordt, onrechtmatig is. Iedere keuring van de functionele taken van een onafhankelijk orgaan houdt in dat er indirecte invloed uitgeoefend wordt.⁸²

Operationele Onafhankelijkheid

Het OPCAT geeft aan het NPM een aantal uitdrukkelijke taken, namelijk het afleggen van bezoeken aan alle plaatsen waar vrijheidsbeneming plaatsvindt, het doen van aanbevelingen aan de relevante autoriteiten, en het indienen van aanbevelingen met betrekking tot wetgeving of wetsvoorstellen.⁸³ Ter uitvoering van dit mandaat dient het NPM eveneens over volledige onafhankelijkheid te beschikken.

Dit houdt bijvoorbeeld in dat het NPM vrijelijk mag kiezen welke plaatsen te bezoeken en welke personen te interviewen en dat toegang hiertoe gegarandeerd moet worden.⁸⁴ Ook moet hier gewezen worden op de operationele dreiging die ontstaat bij een structurele vorm waarbij NPM leden werkzaam zijn bij andere inspectoraten. Zelfs bij een gewaarborgde structurele onafhankelijkheid van deze andere inspectoraten, is het niet geoorloofd de activiteiten van het NPM samen te voegen met andere activiteiten. Hiermee wordt een 'ontoelaatbare verwarring van mandaten' voorkomen.⁸⁵

Ook waar het de andere NPM activiteiten betreft, moet de operationele onafhankelijkheid gewaarborgd worden. Het NPM publiceert haar jaarlijkse rapporten, maar heeft ook de bevoegdheid van rapporten over een bezoek vrijelijk te publiceren.⁸⁶ Het OPCAT legt in artikel 23 de plicht bij de staat om de jaarlijkse rapporten te publiceren en te verspreiden, maar dit staat het NPM niet in de weg om zelf hun bevindingen publiek te maken. Tot slot blijkt de inhoudelijke onafhankelijkheid hiervan uit het feit dat de leden van het team dat het bezoek heeft afgelegd volledige inhoudelijke zeggenschap en eindredactie over deze rapporten hebben.⁸⁷

⁷³ SPT report (n 3)

⁷⁴ Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 'Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms (NPM): A preliminary guide by the Subcommittee on Prevention of Torture regarding the functioning of an NPM' (6 February 2012) CAT/OP/1, p8

⁷⁵ Krisper (n 2) p 899

⁷⁶ Steinerte (n 4) p17

⁷⁷ Principles Relating to the Status of National Institutions (Paris Principles) (adopted 20 December 1993) GA/RES/48/134, Composition and Guarantees of Independence and Pluralism, art 2

⁷⁸ SPT Report (n 3) para 13

⁷⁹ Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted on 18 December 2002, entered into force 22 June 2006) 2375 UNTS 237 art 18

⁸⁰ Paris Principles, Methods of Operation (a)

⁸¹ Steinerte (n 4) p 5

⁸² Case C-518/07, European Commission v. Federal Republic of Germany, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 9 March 2010, [2010] ECR I-1885

⁸³ Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted on 18 December 2002, entered into force 22 June 2006) 2375 UNTS 237 art 19 OPCAT

⁸⁴ Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted on 18 December 2002, entered into force 22 June 2006) 2375 UNTS 237 art 14 OPCAT

⁸⁵ Jankovic (n 7) p 54

⁸⁶ Stephanie Krisper, 'Prohibition of Sanctions against any Source of Information of the NPM' in Manfred Nowak, Moritz Birk, Giuliana Monina (eds.) The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary (2nd Edition, OSAIL 2019)

⁸⁷ Jankovic (n 7) p 55

BIJLAGE 4

Geraadpleegde bronnen

| Jaar | Datum | Document |
|------|--------------|---|
| 1984 | 10 december | Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing, New York. |
| 1993 | 20 december | 'Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)', adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993. |
| 2002 | 18 december | Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, New York, 18 december 2002. Ook wel het OPCAT. |
| 2002 | 18 december | Kamerstuk 31797-(R1871)-1 - Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing; New York, 18 december 2002 - 27 november 2008 Open Kamer (Brief regering met uitgebreide beschrijving wijze uitvoering OPCAT door NL). |
| 2008 | 27 november | Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 27 november 2008. Kamerstuk 31 797, nr. 1. |
| 2009 | | Memorie van Toelichting bij de Oprichting van het College voor de rechten van de mens, Kamerstukken II 2009/20. Kenmerk: 32 467, 3. |
| 2010 | 9 december | SPT (2010), 'Guidelines on national preventive mechanisms'. |
| 2011 | 20 december | Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, "Aanwijzen Nationale Preventie Mechanismen (NPM's) op basis van VN-OPCAT", 20 december 2011, Kenmerk 207511. |
| 2013 | 20 juni | Concluding observations van het Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Kenmerk CAT/C/NLD/CO/5-6. |
| 2014 | 24 juli | Brief Nationale ombudsman, 24 juli 2014. Kenmerk 2014 0273. |
| 2014 | 6 november | Antwoord van staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie) op Vragen van het lid Schouw (D66) over het terugtrekken van de Nationale ombudsman uit het systeem ter preventie van de vernederende en onmenselijke behandeling van burgers die onder staatstoezicht van hun vrijheid zijn beroofd, 6 november 2014. |
| 2014 | 10 november | Brief van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief Mechanisme, 10 november 2014. Kenmerk RSJ/100/2306/14/AvB/HE. |
| 2014 | 17 november | Brief van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer met een procesupdate. Kenmerk: 33 826. |
| 2015 | 23 maart | Jacobs, P., en van Kalmthout, A. (2015). "Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland", NJB 2015/594. |
| 2015 | Juli | 'The Netherlands Institute for Human Rights Report', the 8th Periodic Report of the Netherlands. Van het Committee against Torture on the Examination. |
| 2015 | 30 september | Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. |
| 2016 | 16 maart | Rapport van het Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 'Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands.' Kenmerk CAT/OP/NLD/R.2. |
| 2016 | 16 maart | SPT (2016), 'Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands'. |
| 2016 | 16 maart | Brief van de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie, 16 maart 2016. Kamerstukken II, 2015/16, 33 826, 18. |
| 2016 | 16 maart | Brief van PT aan IJenV naar aanleiding van het bezoek op 28 en 31 juli 2015. |
| 2016 | 10 mei | NPM Self-assessment matrix Netherlands, versie 10/5/2016. Conform de criteria van het OPCAT, de SPT Guidelines voor NPMs, en het Self-assessment tool v NPMs. |
| 2016 | 2 september | Brief van RSJ aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie, inzake het functioneren van het NPM-netwerk en de rol van RSJ hierin. Kenmerk RSJ 100/2796/2016/PM/ND. |
| 2016 | 26 September | Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Biedt het rapport aan van het Subcomité ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Inclusief een reactie hierop. Kenmerk: 33 826. |
| 2016 | 4 november | Brief van RSJ aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het vormgeven van de NPM-taak. Kenmerk: RSJ/100/2828/MK. |
| 2016 | 1 december | 'Het Nederlandse nationaal preventiemechanisme: herstructurering gewenst?', geschreven door Rose Fernando in het NJCM bulletin. |
| 2017 | 30 maart | Brief van Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie aan het College voor de Rechten van de Mens over de humane behandeling van mensen die in hun vrijheid zijn beperkt. Kenmerk: 2047425. |

| | | |
|--------|-------------|---|
| 2018 | Onbekend | Praktische handeling van de Verenigde Naties voor de rol van NPMs. Kenmerk: HR/P/PT/21. |
| 2018 | 31 mei | Verslag NPM overleg van 12 april 2018. |
| 2018 | Oktober | 7e periodieke verslag van het UN Committee against Torture on the Examination. Kenmerk: CAT/C/55/3. |
| 2018 | 18 december | Conclusies van het Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), naar aanleiding van het 7e periodieke verslag. Kenmerk: CAT/C/NLD/CO/7. |
| 2019 | Onbekend | NPM Jaarverslag (2019), 'Jaarbeeld van het Nederlandse Nationaal Preventie Mechanisme'. |
| 2020 | 30 april | Brief van de rapporteur naar aanleiding van het 7e periodieke verslag. |
| 2021 | Februari | Praktische organisatie en begroting NPM, opgesteld door het CRM. |
| 2021 | Juni | 8e periode rapport van het Committee against Torture on the Examination. |
| 2021 | December | Standpunt Nationale ombudsman over het Nationaal Preventie Programma in Nederland (2021). |
| 2021 | | Ministerie van Justitie en Veiligheid, Tegenvoorstel in taken CRM. |
| 2021 | | Interviewnotities met Scandinavische NPM's (door het CRM geschreven). |
| 2021 | | Jaarrapportages en -plannen NPM's Denenmarken, Zweden en Noorwegen. |
| 2021 | | Overzicht van CRM 'Lijst NPM's per land'. |
| Overig | | Verslagen NPM bijeenkomsten: 2014: 26 juni, 15 september, 16 december. 2015: 19 maart, 11 jun, 17 september. 2016: 2 februari, 15 maart, 22 september 2017: 16 maart, 15 juni, 19 juni, 21 september, 21 december 2018: 12 april |

BIJLAGE 5

Lijst gesproken personen

| Gesprekspartner | Organisatie | Functie |
|-----------------------|--|--|
| Anton van Kalmthout | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming | Voormalig lid |
| Dominic Schrijer | Landelijk Centrum Commissies van Toezicht Arrestantenzorg | Inspecteur en voorzitter regionale inspectie |
| Doutje Lettinga | College voor de Rechten van de Mens | Hoofd onderzoek & advies |
| Frans Weerkamp | Nationale ombudsman | Omgevingsmanager |
| Eric Bakker | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Afdeling rechtspraak | Voorzitter |
| Gerbrig Klos | Amnesty International Netherlands | Senior beleidsmedewerker |
| Han Moraal | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming | Algemeen voorzitter |
| Hans Christiaan Faber | Inspectie Justitie en Veiligheid | Hoofdinspecteur |
| Hendrik Vis | Commissie van Toezicht PI Rotterdam, locatie de Schie | Lid KBG en NPM aanspreekpunt |
| Herpert Trouw | Klankbordgroep Commissies van Toezicht, Commissie van Toezicht PI Utrecht, locatie Nieuwersluis | Voorzitter |
| Jan-Peter Loof | College voor de Rechten van de Mens | Ondervoorzitter |
| Joost Wasser | Landelijk Centrum Commissies van Toezicht Arrestantenzorg | Voorzitter |
| Lisa van Gaal | Klankbordgroep Commissies van Toezicht | Landelijk coördinator |
| Marcel van der Stroom | Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten | Jurist |
| Marleen Kuijs | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming | Senior adviseur |
| Ron van Rossum | College voor de Rechten van de Mens | Interim Directeur |
| Petra van Wingerden | Commissie van Toezicht Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee | Voorzitter |
| Sabine Park | College voor de Rechten van de Mens | Beleidsadviseur |
| Stephan Sjouke | Nationale ombudsman | Coördinator internationale zaken |
| Thijs Melchior | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd | Coördinerend en Specialistisch Inspecteur afdeling Gehandicaptenzorg |
| Wencke Verhoeven | Landelijk Centrum Commissies van Toezicht Arrestantenzorg | Secretaris |



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl