

Aanbeveling van de Raad van Europa aangaande kinderen van gedetineerde ouders

Sancties 2018/49

1. Inleiding

Straffen worden doorgaans mede opgelegd met het doel dat de veroordeelde daar 'iets van voelt'. Hoewel er inmiddels veel op is af te dingen, wordt 'een straf' nog vaak onderscheiden van 'een maatregel' door te stellen dat het door de overheid beoogde effect van de eerstgenoemde sanctie 'het toevoegen van leed' is. Het moge duidelijk zijn dat dat leed in eerste instantie gevoeld zou moeten worden door de veroordeelde zelf.² Maar de tenuitvoerlegging van sancties kan ook anderen dan de veroordeelde treffen en leed, of nog erger: ernstige schade, veroorzaken. Dit is onder andere het geval in situaties waarin de veroordeelde kinderen heeft die aan zijn of haar zorg zijn toevertrouwd. Als een verdachte³ of veroordeelde wiens vrijheid wordt ontnomen een zorgtaak heeft, levert dat vragen op ten aanzien van de legitimiteit (het *kind* verdient geen straf, maar voelt het wel), de proportionaliteit en de effectiviteit van de straf. Voor dat laatste kan worden gedacht aan de risico's op een criminele carrière van het kind die ontstaan als een of beide ouders gedetineerd worden. Tot slot is het de vraag hoe het verwijderen van de ouder zich verhoudt tot het recht op een gezinsleven, zoals verwoord in artikel 8 EVRM. Voor al deze aspecten lijkt steeds meer aandacht te komen, vooral in de laatste fase van het strafproces: de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. En anders dan vroeger richt die aandacht zich niet meer voornamelijk op de gedetineerde moeders. Steeds meer wordt ook vanuit het perspectief van de gedetineerde vader én vanuit het perspectief van het kind gepleit voor een meer gezinsgerichte benadering bij de tenuitvoerlegging van de straf.

Voor wat betreft dat laatste perspectief, het kind, is onlangs een belangrijke stap gezet. Op 4 april 2018 aanvaardde de Raad van Europa voor het eerst een aanbeveling binnen het thema ouderschap en detentie.⁴ Deze aanbeveling vormt de aanleiding voor dit artikel. Het aantal gedetineerde ouders in Europa is groot: meer dan de helft van de mannelijke en vrouwelijke gedetineerden heeft een of meer kinderen. Deze ouders en kinderen zijn meestal ongewenst veroordeeld tot een leven zonder elkaar, terwijl het voor het belangrijkste deel van de gedetineerde ouders en hun kinderen juist bevorderlijk is om een gezinsrelatie te behouden. Niet alleen omdat een gezonde gezinsband een beschermende factor kan vormen tegen negatieve gevolgen van detentie en recidive kan verminderen, maar ook omdat ouders en kinderen recht hebben op een (gezonde) onderlinge relatie. Wereld-

1 Dr. J. (Joni) Reef en prof. mr. dr. P.M. (Pauline) Schuyt zijn als universitair docent respectievelijk hoogleraar Sanctierecht en straftoemeting verbonden aan het Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden. Zij zijn initiatiefnemers van de landelijke werkgroep 'Kind en ouder in de strafrechtsketen'.

2 Dat is overigens niet bij alle straffen het geval: in het geval van een geldboete kan de boete ook door iemand anders worden betaald, waarbij de veroordeelde in het geheel geen leed hoeft te ervaren.

3 Vanwege de leesbaarheid gebruiken we in dit artikel voornamelijk de term 'veroordeelde'. Ook een verdachte kan te maken krijgen met vrijheidsbeneming, namelijk in het geval dat voorlopige hechtenis wordt toegepast. In dit artikel gaat het om alle situaties waarin aan een ouder – hetzij als verdachte, hetzij als veroordeelde – de vrijheid wordt ontnomen en daardoor van het gezin wordt gescheiden. Het maakt voor de hier besproken problematiek in wezen niet uit op welke juridische titel de vrijheidsbeneming is gebaseerd. Onder 'veroordeelde' wordt in dit artikel derhalve ook 'verdachte' verstaan.

4 Recommendation CM/Rec(2018)5 of the Committee of Ministers to member States concerning children with imprisoned parents (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2018 at the 1312th meeting of the Ministers' Deputies) Website: www.coe.int/cm.

wijd zijn er talloze initiatieven om de relatie tussen gedetineerde ouders en hun kinderen tijdens detentie te behouden of verbeteren. Deze initiatieven variëren van kleinschalige workshops, die worden georganiseerd door vrijwilligersorganisaties, tot grotere projecten binnen gevangenissen die gefinancierd worden door de private sector of de centrale overheid.⁵ Deze initiatieven zijn van groot belang, omdat ze bijdragen aan bewustwording rondom de waarde van familierelaties in deze kwetsbare groep van de samenleving en omdat de behoefte aan interventie op dit gebied groot is, zowel onder gedetineerde ouders als onder kinderen.⁶ Toch is er vooralsnog te weinig onderkenning van de noodzaak tot het ondernemen van acties op dit gebied. Niet voor niets wordt dan ook door de Raad een oproep aan alle lidstaten gedaan om beleid te vormen binnen het thema ouderschap en detentie.

Het belangrijkste doel van dit artikel is het onder de aandacht brengen van deze – in onze ogen zeer belangrijke – aanbeveling. Door deze, voor zover belang in de Nederlandse penitentiaire context, samenvattend weer te geven, beogen wij allereerst de inhoud ervan en het belang van beleid op dit thema verdere bekendheid te geven bij beleidsmakers en andere betrokkenen in Nederland. Vervolgens zullen we kort reflecteren op de huidige Nederlandse situatie, waarbij we ingaan op de vraag in hoeverre deze reeds voldoet aan de gedane aanbeveling en welke vervolgstappen op basis ervan gezet zouden moeten of kunnen worden.

2. De aanbeveling van de Raad van Europa

De aanbeveling van 4 april 2018 wordt voorafgegaan door constatering die belangrijk zijn binnen het thema ouderschap en detentie en die voortkomen uit het vooronderzoek binnen aangesloten lidstaten van de Raad van Europa. Allereerst wordt de aandacht gevestigd op het hoge aantal betrokken kinderen en de vaststelling dat een kind van gedetineerde ouders dezelfde rechten heeft als ieder ander kind. Daarbij benadrukt de Raad dat de detentie van ouders een evidente invloed heeft op kinderen en dat de gevangenis een gecompliceerde omgeving kan vormen voor kinderen. De Raad stelt dat lidstaten verantwoordelijkheid moeten nemen ten aanzien van de specifieke kwetsbaarheid van deze kinderen⁷ en dat aan hen dezelfde kansen moeten worden geboden als aan kinderen zonder gedetineerde ouder. Ook wordt erkend dat het in stand houden van gezonde gezinsrelaties tijdens detentie in vrijwel alle lidstaten stuit op nodeloze obstakels en dat dit leidt tot negatieve gevolgen voor ouders en kinderen, zoals stigmatisering, financiële en psychologische problematiek. En dat, terwijl volgens de Raad de negatieve impact op kinderen door detentie van ouders vermijdbaar is, als daar tenminste voldoende aandacht voor is. Overigens wordt opgemerkt dat het steeds belangrijk blijft om ook te onderkennen dat niet alle contact tussen (gedetineerde) ouder en kind positief en gezond is. Over de relevantie van aandacht voor dit thema wordt gezegd dat het versterken van de relatie tussen kinderen en gedetineerde ouders niet alleen van belang is voor de direct betrokkenen, maar ook kan bijdragen aan het welzijn van het gevangenispersoneel, het leefklimaat in gevangenissen en aan de maatschappij als geheel, en dat daarmee het in stand houden van de familierelaties ook van groot belang is voor de veiligheid in penitentiaire inrichtingen (PI's).

5 Zie voor voorbeelden: www.euoprpris.org/expert_groups/family-relations/.

6 J. Reef, N. Ormskerk & L. van Es, 'Aandacht voor vaderschap in de gevangenis: Evaluatie van de Exodus-workshop Vrij Verantwoord Vaderschap', in: *Proces, Tijdschrift voor strafrechtspiegeling*, 2018, p. 216-227.

7 Volgens de Raad van Europa betekent dit ook dat de kwetsbaarheid van deze groep over het algemeen beter in acht moet worden genomen, bijvoorbeeld ook door de gevestigde jeugdzorgorganisaties.

Overkoepelend adviseert de Raad van Europa aan alle lidstaten:

- a. dat de aanbeveling wordt gebruikt bij het vormen van wetgeving, beleid en praktijk binnen het thema;
- b. dat de aanbeveling en het toelichtende rapport zo veel mogelijk worden verspreid, specifiek onder relevante organisaties, professionals, bureaus en actoren, maar ook onder kinderen en hun gedetineerde ouders.

Concreet worden 56 deel-aanbevelingen gedaan binnen zeven domeinen. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de eerste vier (inhoudelijke) domeinen: *'Basic principles'* (aanbeveling 1-7), *'Police detention, judicial orders and sentences'* (8-11), *'Conditions of imprisonment'* (12-45) en *'Staff working with, and for, children and their imprisoned parents'* (46-49). De overige drie domeinen, die vooral betrekking hebben op beleid en verspreiding, worden besproken in de slotparagraaf van dit artikel, waarin we enkele adviezen geven waarmee gehoor kan worden gegeven aan de oproep van de Raad van Europa.

2.1 *Algemene uitgangspunten*

In dit domein wordt in zeven aanbevelingen onderstreept dat kinderen met gedetineerde ouders behandeld moeten worden met inachtneming van hun mensen- en kinderrechten. Daarbij moet er aandacht zijn voor hun specifieke situatie en behoeften en moeten de kinderen in de gelegenheid worden gesteld hun mening te geven over besluiten die hen raken. Wanneer een vrijheidsstraf wordt overwogen, moeten de rechten en belangen van de betrokken kinderen in acht worden genomen en moeten alternatieven voor detentie zoveel mogelijk worden gebruikt en toegepast, vooral in het geval van een ouder die primaire verzorger is. Er moet zoveel mogelijk worden gezorgd voor korte afstand tussen woonplaats van het kind en de PI waar de ouder verblijft. Binnen het gevangeniswezen moeten inspanningen worden verricht om direct bij binnenkomst van gedetineerden relevante informatie te verzamelen met betrekking tot hun eventuele kinderen. De nationale autoriteiten moeten ernaar streven voldoende middelen beschikbaar te stellen voor overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties om kinderen met gedetineerde ouders en hun families te ondersteunen en om hen in staat te stellen om contact te houden. Mensen uit het werkveld die te maken hebben met deze kinderen moeten in de gelegenheid worden gesteld om passend onderwijs te volgen over het behoud van het welzijn van de kinderen en er moeten procedures beschikbaar zijn die er op gericht zijn om kinderen in contact te houden of brengen met hun gedetineerde ouders.

2.2 *Vrijheidsbeneming in de voorfase en bestraffing*

Binnen dit domein worden vier aanbevelingen gedaan. Als het gaat om aanhoudingen, wordt als eerste opgemerkt dat politiemensen de impact van de aanhouding op elk aanwezig kind in overweging moeten nemen. Aanhoudingen worden bij voorkeur in afwezigheid van kinderen, op een kindvriendelijke manier uitgevoerd. Elke beperking die een aangehouden ouder wordt opgelegd moet uitgevoerd worden met inachtneming van het recht van het kind om contact met de ouder te houden. Ook wordt aanbevolen om bij elke straf of maatregel waartoe een ouder wordt veroordeeld, de rechten en behoeften van kinderen in acht te nemen en stil te staan bij de impact van de sanctie op het kind. Mogelijkheden tot alternatieve uitvoering (schorsing van voorarrest, een voorwaardelijke vrijheidsstraf of een alternatieve sanctie) moeten, als het gaat om ouders, altijd uitdrukkelijk worden overwogen. Als laatste moeten belangrijke gebeurtenissen voor kinderen (verjaardag, eerste schooldag, ziekenhuisopname) worden meegewogen in het verlenen van verlof aan ouders.

2.3 *Detentieomstandigheden*

Onder deze noemer bevat de *Recommendation* in maar liefst 35 aanbevelingen advies over de wijze waarop rekening moet worden gehouden met kinderen tijdens detentie. Er wordt in acht verschillende gedeelten aandacht besteed aan achtereenvolgens 1) insluiting, 2) plaatsing, communicatie, contact en bezoek, 3) verlof, 4) veiligheid en regelgeving, 5) kinderen in detentie, 6) fasering en vrijlating, 7) nazorg en 8) beleidsontwikkeling. Hieronder geven we een opsomming van de voor Nederland relevante aanbevelingen onder elk onderdeel.

Insluiting

Allereerst moeten ouders die zorg dragen voor kinderen, voorafgaand of tijdens de insluiting in de gelegenheid worden gesteld maatregelen te treffen voor die kinderen. Ten tweede wordt de PI⁸ geacht gegevens vast te leggen over de kinderen van ingeslotenen (aantal, leeftijden, etc.) en wordt de instelling verantwoordelijk gesteld voor het – indien gewenst – informeren van het thuisfront.⁹ Van de PI wordt verder verwacht dat zo veel mogelijk en op een kindvriendelijke manier informatie wordt verschaft over bezoek, regelgeving en contactmogelijkheden.

Plaatsing, communicatie, contact en bezoek

Volgens de aanbeveling geldt als uitgangspunt dat de vrijheidsbeneming van een gedetineerde ouder zoveel mogelijk wordt uitgevoerd met inachtneming van de belangen van het kind. Vruchtbaar contact tussen ouder en kind houdt in dat de gedetineerde ouder actief kan (blijven) participeren in de opvoeding van de kinderen. Dat betekent dat ze moeten kunnen communiceren met school en zorginstanties en dat ouders *samen* beslissingen moeten kunnen nemen over lopende zaken, tenzij dit niet bevorderlijk is voor het welzijn van het kind. Kinderen moeten in de gelegenheid gesteld worden, indien uitvoerbaar en in het belang van het kind, informatie te krijgen (foto's) over de omgeving waarin de ouder gedetineerd zit, inclusief de cel, of deze te bezoeken.

Voor wat betreft het bezoek wordt aanbevolen dat de PI kinderen in de gelegenheid stelt om, bij voorkeur reeds vanaf de eerste week, hun ouder volgens een bepaalde regelmaat te bezoeken. Kinderen moeten minimaal eens per week op een kindvriendelijk bezoek in de PI kunnen komen en de jongere kinderen zelfs het liefst vaker per week een kort bezoek. Bezoekgelegenheid voor kinderen moet zoveel mogelijk buiten reguliere schooltijden worden aangeboden. Als een wekelijks bezoek niet haalbaar is, moet mogelijkheid worden geboden voor minder frequente, langere bezoeken. Als een thuisblijvende ouder of verzorger niet in de gelegenheid is om een kind te begeleiden bij het bezoeken van de PI, dan moet er gezorgd worden voor alternatieve begeleiding. Ook moet flexibel worden omgegaan met bezoektijden voor bezoekende kinderen die ver van de PI wonen. Er moeten extra lange ouder-kind bezoeken worden gepland op bijzondere dagen (Moederdag, Vaderdag, Kerstperiode), bovenop normale bezoekgelegenheden. Verder wordt geadviseerd om een kindvriendelijke wacht- en bezoek ruimte te faciliteren in PI's (met flessenwarmer, verschoongelegenheid, speelgoed, boeken, tekenmateriaal, spelletjes, et cetera), waar kinderen zich veilig en welkom voelen. De ruimte moet een goede gelegenheid bieden om te spelen en een positieve communicatie tussen ouders en kinderen bevorderen. Ook moet in overweging worden genomen de bezoekfaciliteiten buiten de PI te plaatsen en het gevangenispersoneel minder formele kleding te laten dragen, om een neutrale atmosfeer te bevorderen. Dit alles met het

8 Of de instelling waar de insluiting wordt uitgevoerd.

9 Volgens de aanbeveling gaat die verantwoordelijkheid zo ver, dat van de PI wordt verwacht te onderzoeken of de familie *daadwerkelijk* is geïnformeerd. Het louter sturen van een informerende brief lijkt dus niet voldoende.

doel om de relatie tussen ouder en kind te behouden, te verbeteren of verder te ontwikkelen. Steeds dient er oog te zijn voor een bezoeksituatie die voldoet aan eisen betreffende de waardigheid van kinderen en het recht op privacy en die geschikt is voor kinderen met een beperking. Dat begint reeds bij binnenkomst, waar de kinderen op een kindvriendelijke manier door beveiligingscontrole worden geleid, waarbij hun waardigheid, recht op privacy, fysieke en psychologische integriteit en veiligheid steeds in acht worden genomen. Een veiligheidscontrole op het lichaam (visiteren) moet bij kinderen worden verboden. Daarnaast moeten alle controles van de gedetineerden voorafgaand aan de bezoeken van hun kinderen op een respectvolle manier plaatsvinden, zodat zij op een positieve manier kunnen samen zijn met hun kinderen. Indien uitvoerbaar moeten kinderen de bezoekruimte eerder kunnen verlaten dan de ouders, om traumatische ervaringen bij de kinderen te voorkomen. Om de communicatie tussen ouder en kind te bevorderen, adviseert de Raad van Europa dat – binnen de mogelijkheden van de wet – het gebruik van informatie- en communicatietechnologie zo goed mogelijk gefaciliteerd wordt, bijvoorbeeld in de vorm van videogesprekken, mobiele telefonie, internet, webcam, chat functies, etc., en niet extreem duur is. Gedetineerde ouders die te weinig financiële middelen hebben, zouden ondersteund moeten worden in de kosten voor communicatie met hun kinderen. Dit type communicatie mag overigens niet worden gezien als alternatief voor fysiek bezoek. Ter bevordering van de communicatie tussen gedetineerde ouders en hun kinderen moeten de regels met betrekking tot communicatie soepel zijn. Zo zouden kinderen hun ouders moeten kunnen bellen, in plaats van eenzijdig contact vanuit de PI.

Tot slot wordt aanbevolen om speciale maatregelen te nemen om de ouders te stimuleren en in de gelegenheid te stellen om regelmatige en waardevolle contacten en relaties te hebben hun kinderen, en zo hun ontwikkeling te beschermen. Beperking van het contact tussen gedetineerden en hun kinderen moet alleen bij hoge uitzondering plaatsvinden en dan zo kort mogelijk. Dit moet negatieve effecten van de beperkingen op de kinderen minimaliseren en hun recht op een emotioneel en voortdurend contact met de gedetineerde ouder beschermen. Het recht van kinderen op direct contact met de ouder moet gerespecteerd worden, zelfs als er disciplinaire straffen tegen de gedetineerde ouder van kracht zijn. In gevallen waarin veiligheidsmaatregelen zo extreem zijn dat ze volledige beperking van bezoek vereisten, zullen er alternatieve maatregelen genomen moeten worden om het ouder-kind contact te behouden.

Verlof

Verlof voor gedetineerde ouders moet waar mogelijk gefaciliteerd worden om, ten eerste, kinderen te beschermen tegen de ruwe gevangenisomgeving, ten tweede, om kinderen voor te bereiden op de terugkomst van de ouder in het gezin en ten derde, om de ouder bij – voor kind en ouder – belangrijke momenten aanwezig te laten zijn. Dit is in het bijzonder belangrijk in de periode kort voor een ouder vrij komt, zodat deze zich kan voorbereiden op het hervatten van de ouderrol en de daarbij behorende verantwoordelijkheid.

Veiligheid en regelgeving

Om de bescherming van kinderen en hun welzijn te waarborgen, moeten uiterste inspanningen worden geleverd om het wederzijds respect en tolerantie te vergroten en om potentieel schadelijk gedrag te voorkomen tussen gedetineerden, kinderen, families, gevangenismedewerkers en alle andere personen die betrokken zijn bij bezoek in de gevangenis. Structuur, veiligheid en regelgeving, met name *dynamic security* (beveiliging die is aangepast aan de specifieke situatie), werken bevorderlijk voor een vriendelijk en positief klimaat in de gevangenis.

Kinderen in detentie

Om het recht van kinderen op 'een zo goed mogelijke gezondheidstoestand' te waarborgen, moet er passende prenatale en postnatale zorg, begeleiding en informatieverstrekking zijn voor gedetineerde moeders. In regelingen en voorzieningen voor prenatale en postnatale zorg moet, voor zover mogelijk, rekening worden gehouden met culturele diversiteit. Kinderen blijven alleen in detentie als dat in het belang is van het kind en wettelijk is toegestaan. Beslissingen over het al dan niet bij de moeder blijven van het kind en over het moment waarop het kind van de moeder wordt gescheiden, worden steeds op individuele basis genomen, met inachtneming van het belang van het kind en binnen de wettelijke regels. De overgang van het kind naar leven buiten de inrichting zal steeds met grote zorg worden uitgevoerd en vindt alleen plaats als er een geschikte zorgsituatie buiten verzekerd is (in het geval van internationale gedetineerden, zo nodig in overleg met consulaten). Nadat kinderen van hun gedetineerde ouders zijn gescheiden en geplaatst zijn bij familie of alternatieve zorg, zullen zij de maximale mogelijkheden krijgen om de gedetineerde ouder te bezoeken, behalve als dat niet in hun belang is. Kinderen in detentie zullen zo min mogelijk als gedetineerden worden behandeld en voor zo ver mogelijk dezelfde rechten behouden als alle kinderen.

Dit alles betekent dat voorzieningen en regels voor de zorg voor kinderen die bij hun gedetineerde ouder verblijven, ook leef- en slaapruidtes, zo veel mogelijk kindvriendelijk dienen te zijn en dat ze:

1. moeten garanderen dat het belang en veiligheid van kinderen voorop staan, evenals hun kinderrechten zoals het recht op ontwikkeling, spel, anti-discriminatie en het recht om gehoord te worden;
2. het welzijn van de kinderen moeten beschermen en een gezonde ontwikkeling bevorderen, inclusief medische zorg en geschikte deskundige zorg om hun ontwikkeling te volgen, in samenwerking met zorginstellingen;
3. moeten garanderen dat kinderen zonder beperking in de open lucht kunnen komen, met de juiste begeleiding buiten de inrichting kunnen komen en naar een kinderdagverblijf kunnen;
4. de hechting tussen ouder en kind dienen te bevorderen, toestaan dat de ouder-kind relatie zo normaal mogelijk verloopt, ouders in de gelegenheid stellen om gepaste verantwoordelijkheden te ontwikkelen en maximale gelegenheid te bieden om met hun kind te zijn;
5. de gedetineerde ouders die met hun kind leven moeten ondersteunen en faciliteren in het ontwikkelen van opvoedvaardigheden, en hen dus de mogelijkheid moeten bieden om op hun kinderen te passen, eten voor ze te koken, hun kinderen klaar te maken om naar een kinderdagverblijf te gaan en hen tijd moet geven om – zowel binnen als buiten – met ze te spelen;
6. voor zover mogelijk moeten zorgen dat kinderen toegang hebben tot ondersteuning en dienstverlening zoals ze die ook in de buitenwereld hebben en de omgeving waarin de kinderen opgroeien zoveel mogelijk moeten laten lijken op die van de kinderen 'buiten de muren';
7. zorg moeten dragen voor het contact tussen ouders, andere kinderen en familieleden buiten de instelling, tenzij dat niet in het belang is van het kind.

Fasering en vrijlating

Om een positieve opvoeding te bevorderen, wordt aanbevolen om de gedetineerde ouder programma's en andere interventies te laten volgen die een positieve ouder-kind relatie stimuleren. Daarbij moet er specifieke aandacht zijn voor het behouden en verbeteren van de ouderrol tijdens detentie, waarin de impact van detentie op de kinderen gemini-

maliseerd wordt, het ontwikkelen en versterken van een constructieve ouder-kind band en het voorbereiden van ouder en kind op het leven na detentie. Om de ouder-kind relatie te versterken, moet het gevangeniswezen zo veel mogelijk gebruikmaken van middelen als verlof, open- en halfopen regimes, elektronische detentie en zorginstellingen, om een goede overgang van detentie naar vrijheid te stimuleren, om stigma's te minimaliseren, om het contact tussen gezinnen in een zo vroeg mogelijk stadium te herstellen en de impact van detentie van ouders te minimaliseren. Met hetzelfde doel moet in beslissingen over vervroegde vrijlating de zorgrol van ouders in overweging worden genomen, evenals hun specifieke behoeftes rondom re-integratie in het gezin.

Nazorg

Ten behoeve van de gezonde ontwikkeling van het kind en om ex-gedetineerden te helpen met de re-integratie in hun gezinnen, moeten PI's, reclasserings- en andere instellingen die ex-gedetineerden helpen bij het re-integreren, adequate hulp en ondersteuning bieden. Het gevangeniswezen, in samenwerking met reclasserings- en zorginstellingen, lokale en sociale zorginstellingen, moet een re-integratie programma ontwerpen en uitvoeren, gericht op de tijd vóór- en na beëindiging van de vrijheidsbeneming, waarin ook rekening wordt gehouden met specifieke behoeftes van ouders die hun ouderschapsrol weer willen of moeten innemen in de samenleving.

Beleidsontwikkeling

De rechten van het kind moeten in acht worden genomen bij al het beleid en elke maatregel die ontworpen wordt door het gevangeniswezen en die mogelijk impact heeft op het ouder-kind contact of de ouder-kind relatie.

2.4 Personeel

Medewerkers die in contact komen met kinderen en hun gedetineerde ouders moeten de rechten en de waardigheid van ouder en kind steeds respecteren. Het gevangeniswezen moet voorzien in een 'kind-en-gezin-medewerker', die zich onder andere bezighoudt met de ondersteuning van kinderen van gedetineerden en het faciliteren van bezoeken in een kindvriendelijke omgeving, die zorgdraagt voor begeleiding en informatie, vooral voor kinderen die nog niet bekend zijn met de gevangenisomgeving, en die contact legt met relevante organisaties, professionals en instellingen die zich bezighouden met kinderen van gedetineerde ouders. Het personeel dat in contact komt met kinderen en hun gedetineerde ouders moet specifieke scholing krijgen, waarbij aandacht wordt besteed aan het respecteren van de rechten van het kind, de impact van detentie en de gevangenisomgeving op het kind en de gedetineerde in zijn rol van ouder, begeleiding van en begrip voor gedetineerde ouders en hun kinderen en de specifieke problemen waarmee ze te maken hebben, kindvriendelijke bezoekmogelijkheden in de inrichting en kindvriendelijk manieren om te fouilleren.

Om ervoor te zorgen dat de begeleiding efficiënt en kwalitatief op orde is, moet de wijze van bescherming en zorg voor de kinderen en gedetineerde ouders steeds gebaseerd zijn op wetenschappelijke inzichten (*evidence-based*), rekening houden met nationale wet- en regelgeving en internationale en regionale mensen- en kinderrechten en moet deze regelmatig worden herzien. Daarnaast is het van belang dat de relevante nationale autoriteiten een 'multi-agency' en 'cross-sectorale benadering' hanteren om op een effectieve manier de rechten en belangen van kinderen en hun gedetineerde ouders te stimuleren, te vergroten en te beschermen. Dit houdt in dat uitvoerders van vrijheidsbenemende sancties samenwerken met reclasseringsinstellingen, lokale organisaties, scholen, zorginstellingen

voor kinderen, politie, de kinderombudsman en andere officiële instellingen die de kinderrechten beschermen en alle andere relevante maatschappelijke organisaties die hulp bieden aan kinderen en gezinnen.

3. Huidige stand van zaken in Nederland: een eerste indruk

Als we kijken naar de hierboven beschreven aanbevelingen, kunnen we constateren dat er in Nederland binnen het thema kinderen, ouderschap en detentie, het nodige moet gebeuren om aan alle aanbevelingen te voldoen. Een vluchtige inventarisatie leert ons dat de rechten en belangen van kinderen met een gedetineerde ouder en hun specifieke situatie nog niet vanzelfsprekend worden meegenomen in beleid en uitvoering van overheidshandelingen die vrijheidsbeneming tot gevolg hebben. Zo wordt bij aanhoudingen van ouders niet of nauwelijks rekening gehouden met de impact op aanwezige kinderen en is het bedenken van alternatieven voor insluiting ten behoeve van het welzijn van kinderen eerder uitzondering dan regel.¹⁰ Ook voor wat betreft de rol van het al dan niet hebben van kinderen bij beslissingen over vrijheidsbeneming in het kader van voorlopige hechtenis en de straftoemeting, bestaat bij ons het vermoeden dat die (zeer) klein is, met name in het geval van mannelijke verdachten.¹¹ Voor wat betreft de tenuitvoerlegging zelf valt er, gezien vanuit het perspectief van de aanbeveling van de Raad van Europa, ook nog veel te verbeteren. Zo is het, voor zover wij weten, bij de registratie bij insluiting in Nederland geen standaard procedure om bijzondere aandacht te besteden aan de vraag of de gedetineerde kinderen heeft, welke (zorg)taak hij of zij heeft ten aanzien van deze kinderen en welke specifieke informatievoorziening aan die kinderen in gang moet worden gezet. In de meeste gevallen komt deze informatie pas naar boven bij het opmaken van een rapport over de persoon(lijkheid) van de ingeslotene en dan betreft het nog vaak alleen de aantekening dat hij of zij kinderen heeft, niet welke taken er zijn ten opzichte van die kinderen. Het personeel dat in Nederlandse PI's werkt met of voor kinderen van gedetineerde ouders, heeft in de meeste gevallen geen formele, gespecialiseerde opleiding of training gehad op het gebied van bijzondere behoeften van kinderen en ouders, noch over de rechten van het kind of de mensenrechten binnen dit kader.

Ook voor wat betreft beslissingen over plaatsing lijken de belangen van het kind niet of nauwelijks richtinggevend. In het laatste visiedocument van de minister van Rechtsbescherming 'Recht doen, kansen bieden',¹² wordt wel gesproken over regionale plaatsing in de laatste fase van de gevangenisstraf, maar alleen in de sleutel van re-integratie van de gedetineerde en zijn eventuele behoefte aan zorg of begeleiding:

"Door meer regionaal te plaatsen bevorderen we ook de samenwerking met regionale en lokale partners en borgen we de continuïteit in het (zorg)traject van de gedetineerde: het gehele re-integratietraject kan dan vanuit één regio worden vormgegeven."¹³

10 J. Reef, Onderzoeksproject Politie en Wetenschap: Zorg voor kinderen bij arrestatie van ouders, *rapport verschijnt eind 2018*.

11 Zie hierover: P.M. Schuyt, 'Emancipatie in het strafrecht', in: *Rechtstreeks* 2018, 1 p. 9-11 en J. Reef en P. Nieuwbeerta, 'De persoon van de verdachte vader. Gezinsomstandigheden van Nederlandse verdachte vaders', in: *Sancties* 2016/31.

12 *Visie op gevangenisstraffen: 'Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen'*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 17 juni 2018.

13 *Idem*, p. 8.

Over regionale plaatsing in verband met de eventuele zorg voor kinderen wordt met geen woord gerept. De enige keer dat het woord 'kind' in dit visiedocument wordt gebruikt, is in de context van verlof voor vrouwelijke gedetineerden, waarvoor het programma 'Betere Start' wordt genoemd als geschikte erkende gedragsinterventie, waarin moeders in staat worden gesteld te oefenen met het wonen in gezinsverband met hun kinderen.¹⁴ Er bestaat in Nederland niet zoiets als verlofstructuur die ouders en kinderen voorbereidt op gezinsre-integratie. Het hebben van kinderen, of het wennen aan de rol van ouder na detentie, wordt op geen enkele wijze genoemd als argument voor het zogenaamde re-integratieverlof dat in deze visie wordt geïntroduceerd. Kennelijk is het voeren van een sollicitatiegesprek, het tekenen van een huurcontract, deelname aan gedragsinterventies of zorg of werk buiten de muren van de inrichting belangrijker voor een succesvolle integratie¹⁵ – en daarmee een belangrijker argument om al dan niet verlof te verlenen – dan een bezoek aan een kind.¹⁶ Op het gebied van communicatie, contact en bezoek zijn in Nederland geen specifieke regels die betrekking hebben op het welzijn van de kinderen van gedetineerden. Wel zijn er steeds meer vrijwilligersorganisaties en lokale initiatieven binnen PI's, die deze omissie proberen te vullen. Zo verzorgt vrijwilligersorganisatie Exodus maximaal een keer per maand en minimaal vier keer per jaar zogenaamde 'ouder-kind dagen', waarop gedetineerde ouders samen met hun kind zijn en buiten een bezoekerimte kunnen spelen. Exodus verzorgt ook de acht weken durende training 'Mijn kind en ik', die op dit moment in meer dan tien PI's wordt aangeboden aan gemiddeld vijf vaders per training.¹⁷ Vrijwilligersorganisatie Humanitas biedt hulp aan gedetineerde vrouwen in het project 'Moeder de Gans' en in de training 'Gezin in Balans'.¹⁸ In twee noordelijke PI's is een project gestart naar voorbeeld van het project *Invisible Walls* uit Wales. In deze instellingen is een aparte 'vadervleugel' gecreëerd waarin vijf vaders hun detentie uitzitten met speciale aandacht voor hun vaderschap, waaronder de training 'Altijd Vader' van Humanitas.¹⁹ Verder is er nog een aantal kleinere initiatieven, waaronder het Voorleesproject van een pastor in PI Alphen aan den Rijn²⁰ en het Kindercadeau Project van Gevangenzorg Nederland. Het is een willekeurige greep uit een breed aanbod. Er zijn geen landelijke programma's of andere interventies die een positieve ouder-kind relatie stimuleren tijdens detentie of (vlak) na detentie. Deze versnippering maakt het lastig om te onderzoeken welke interventies het beste werken, om van elkaar te leren en om (goede) ervaringen te delen. Bovendien maakt de afhankelijkheid van vrijwilligers(organisaties) of persoonlijke gedrevenheid van lokale (gevangenis) bestuurders het voortbestaan van projecten extra kwetsbaar.

4. Adviezen voor een landelijke aanpak

De hier besproken aanbeveling van de Raad van Europa zet het thema ouderschap en detentie steviger op de kaart. Het is een belangrijke steun in de rug van degenen die, soms

¹⁴ *Idem*, p. 8.

¹⁵ *Idem*, p. 8.

¹⁶ Of, zoals minister Dekker van Rechtsbescherming het in een interview op 18 juni 2018 met de NOS formuleerde: "En als gevangenen verlof krijgen, moet het nuttiger worden besteed". Volgens hem is het nu te vrijblijvend. "Niet gezellig een weekend naar huis, maar het moet bijvoorbeeld gebruikt worden voor werk of voor het voeren van een sollicitatiegesprek".

¹⁷ www.exodus.nl/diensten/training-mijn-kind-en-ik.

¹⁸ www.humanitas.nl/programmas/gezin-in-balans/over-humanitas-gezin-in-balans/.

¹⁹ www.dji.nl/themas-cijfers-en-publicaties/themas/gezinsbenadering/index.aspx.

²⁰ www.alphensnieuwsblad.nl/nieuws/algemeen/450883/kijkje-achter-de-muren-van-pi-alphen-vader-voorleesproject-

al jaren, pleiten voor meer aandacht aan de rol die gedetineerden hebben als ouder.²¹ Een rol die niet ineens genegeerd mag worden als iemand zijn vrijheid wordt ontnomen. Het is niet verwonderlijk dat dit thema steeds meer aandacht krijgt, want het ligt in het verlengde van ontwikkelingen op het gebied van kinderrechten en het verkrijgen van steeds meer inzicht in intergenerationale overdracht van criminaliteit en dus de notie dat een goede relatie tussen een gedetineerde ouder en zijn kind²² kan bijdragen aan het voorkomen van criminele activiteiten bij een nieuwe generatie. Dit thema past ook in de ontwikkeling dat de traditionele rolverdeling tussen man en vrouw, waarin de vrouw de zorgtaken voor de kinderen op zich neemt, verandert. Mannen, ook mannen die een strafbaar feit begaan, hebben steeds vaker zorgtaken binnen het gezin. Dat betekent dat op het moment dat die zorgtaken niet meer kunnen worden uitgevoerd omdat de ouder gedetineerd wordt, mogelijk in meer gevallen dan vroeger er directe (ook praktische) gevolgen zijn voor het gezin als zodanig. Tot slot sluit een meer gezinsgerichte benadering naadloos aan bij de levensloopbenadering, die in tal van (beleids)stukken naar voren wordt gebracht en waarin de verdachte of veroordeelde vooral wordt gekenschetst vanuit zijn gehele levensloop, niet slechts op basis van het strafbare feit dat hij (mogelijk) heeft begaan. De aanbeveling komt wat dat betreft niet uit de lucht vallen.

We zijn ons ervan bewust dat de aanbeveling primair focust op het perspectief van het kind. Niet zelden zullen de belangen van het kind botsen met wat nodig is ten behoeve van de veiligheid in een inrichting, nog los van de vraag of het financieel haalbaar is om alle aanbevelingen op te volgen. Een PI is nu eenmaal een bijzondere instelling, waar veiligheid en mensen- en kinderrechten voortdurend met elkaar strijden om voorrang. Waar de verschillende belangen botsen, zal telkens een individuele afweging moeten worden gemaakt.²³ Bijvoorbeeld in de situatie waarin een gedetineerde vader disciplinair is gestraft en daarom op cel moet blijven op het moment dat een kind op bezoek komt. Het is niet vanzelfsprekend dat het belang van het kind in zo'n situatie altijd voor gaat. Maar onze indruk is dat het belang van het kind op dit moment in veel gevallen *per definitie* een ondergeschikte rol speelt bij dit soort afwegingen. Dat heeft overigens niets te maken met onwil, maar wordt vermoedelijk vooral veroorzaakt door een gebrek aan kennis en bewustzijn. De aanbeveling dat bij al het beleid dat mogelijk impact heeft op de ouder-kind relatie de rechten van het kind in acht moeten worden genomen zou daarin een positieve verandering kunnen brengen. Alleen al het gegeven dat het belang van het kind wordt *mee-genomen* in de gedachtenvorming over beleid, zou een belangrijke stap voorwaarts zijn. Die bewustwording komt alleen tot stand als er veel wordt gesproken en geschreven over dit thema en als dit inzicht bij de juiste personen groeit. Dit kan onder andere via onderwijs, onderzoek en effectieve communicatie. Hierover gaan de laatste deel-aanbevelingen uit de aanbeveling van de Raad van Europa, die verdeeld zijn over drie domeinen: 'Monitoring' (aanbeveling 50), *Research and evaluation of child-friendly practices and policies* (aanbeveling 51-54) en 'Work with the media and with public opinion' (aanbeveling 55-56).

Het zal niet verbazen dat aanbeveling 50 uit het domein 'Monitoring' adviseert dat ministeries, maar ook instituties als de Kinderombudsman, de Raad van de Kinderbescherming en andere nationale mensenrechtenorganisaties, voortdurend zorg moeten dragen voor het beschermen van de kinderrechten en erop moeten toezien dat ook binnen de rechtspre-

21 Reeds in 2008 schreef Bleichrodt in dit tijdschrift al over dit thema: F.W. Bleichrodt, 'Ouders in detentie', in: *Sancties* 2008 (p. 205-206).

22 Dit effect blijkt met name te spelen in de relatie vader-zoon.

23 In de aanbeveling van de Raad van Europa wordt niet voor niets voortdurend gesproken over 'voor zover de wet dat toelaat' of 'voor zover mogelijk'.

kende macht, het openbaar ministerie, de reclassering, het gevangeniswezen, jeugdzorg en andere zorginstellingen het belang van het kind serieus wordt genomen. Volgens de aanbeveling worden de toezichthoudende instituties geacht regelmatig te rapporteren over de gang van zaken en maatregelen te nemen als de rechten en belangen van kinderen met gedetineerde ouders niet worden gerespecteerd. En dat betreft dus meer dan alleen dat deel van het strafrecht waar de vrijheidsbeneming wordt *uitgevoerd*. Want als we kijken op welke plaats binnen de strafrechtsketen de meeste initiatieven rondom het behoud van de ouder-kind relatie worden genomen, zien we dat dit hoofdzakelijk gebeurt binnen de fase van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. In het daaraan voorafgaande proces zien we niet of nauwelijks initiatief en daardoor veel minder bewustzijn van het belang van onderkenning van gezinsrelaties van verdachten en veroordeelden. Dit heeft tot gevolg dat landelijke initiatieven, ingezet door de overheid, zeldzaam zijn. Niet voor niets vroeg de Nederlandse Kinderombudsman eerder dit jaar aandacht voor dit thema. Volgens haar bevat de Nederlandse strafrechtsketen veel onnodige obstakels die een negatieve impact hebben op de gezinsband tussen justitiabelen en hun kinderen.²⁴ Het moge duidelijk zijn dat ook op dit punt in Nederland nog niet wordt voldaan aan de aanbevelingen.

Zoals hierboven beschreven, worden voorzichtige stapjes gezet op het terrein van gezinsbenadering in detentie, met name op het terrein van contact en bezoek tussen ouder en kind. Dat gebeurt doorgaans kleinschalig, lokaal en gedreven door één of meer enthousiastelingen. Om echte stappen te zetten, is het belangrijk om in kaart te brengen wat reeds gebeurt, hoe het wordt ingevuld en wat de effecten daarvan zijn, voor het kind, maar juist ook voor de gedetineerde ouder. Tot op heden is daarover (te) weinig bekend, omdat er nog nauwelijks onderzoek is verricht is naar ouderschap en detentie.²⁵ Om een vruchtbare uitwerking te geven aan de inhoudelijke domeinen uit de aanbeveling zoals hierboven beschreven, zou veel meer kennis moeten worden opgedaan over de werkelijke stand van zaken in Nederland. In overeenstemming met de deel-aanbevelingen uit het domein '*Research and evaluation of child-friendly practices and policies*', zou daarom in Nederland geïnvesteerd moeten worden in kennis op dit thema. Daartoe zouden multi-disciplinaire en multi-agency expert- en onderzoeksgroepen kunnen worden opgezet. Hun werkzaamheden zouden zich kunnen richten op het systematisch verzamelen van statistische gegevens van penitentiaire- en jeugdzorginstellingen, onderzoek naar kenmerken van kinderen van gedetineerde ouders, kenmerken van gedetineerden met zorgtaken, effecten van gezinsbenadering op ouder én kind en het in kaart brengen van reeds bestaande *good practices*. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen bijdragen aan verbetering van het huidige beleid en de praktijk binnen de relevante ministeries, de rechterlijke macht, het gevangeniswezen, sociale zorginstellingen, de Kinderombudsman, reclassering, maatschappelijke organisaties en andere instellingen die hulp bieden aan gedetineerde ouders en hun kinderen. Heel concreet zouden de uitkomsten ook kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van bijvoorbeeld handvaten voor directeuren van PI's, die hen houvast bieden bij het nemen van beslissingen bij botsende belangen van veiligheid, de gedetineerde als ouder en (de rechten van) zijn kind. Voor Nederland betekent dit dat er nog veel stappen moeten worden gezet. De aanbeveling van de Raad van Europa is zeer omvangrijk en vraagt veel van velen. Het is onmogelijk om op korte termijn aan alle aanbevelingen te voldoen, nog los van de vraag of

24 www.dekinderombudsman.nl/92/ouders-professionals/publicaties/kinderen-met-ouder-in-detentie-willenen-betere-informatie-zorg-en-ondersteuning/?id=757.

25 Er zijn enige publicaties over moederschap onder gedetineerde vrouwen, bijvoorbeeld: R. Wolleswinkel, *Gevangen in moederschap. Gedetineerde vrouwen en het recht op family life*, Deventer: Gouda Quint, 1997. Zie hierover ook: F.W. Bleichrodt, 'Ouders in detentie', *Sancties* 2008 (p. 205-206).

überhaupt aan alle aanbevelingen kan worden voldaan, gezien de bijzondere omstandigheden van het leven binnen een PI en de veiligheidseisen die dat met zich brengt. Laten we daarom beginnen met het ontwikkelen van meer bewustzijn over de rol die het hebben van een kind zou moeten spelen bij beslissingen over vrijheidsbeneming en de uitvoering daarvan. Daartoe is naar onze mening een bredere, landelijke aanpak nodig. Alleen daarmee wordt het mogelijk een uitvoeringspraktijk te ontwikkelen die in de buurt komt van de hier besproken aanbeveling van de Raad van Europa, en zo de vaak onzichtbare,²⁶ langdurige en onnodige gevolgen van detentie voor ouders én kinderen in elke fase van de strafrechtsketen terug te dringen. Dit betekent allereerst dat door middel van onderzoek in kaart moet worden gebracht hoe het in de opsporingsfase, in de strafopleggings- en strafuitvoeringsfase en in de nazorg staat met de aandacht voor gedetineerde ouders en hun kinderen en welke interventiestrategie kan worden ontwikkeld om dit te verbeteren. Daarna zullen zowel de huidige, kleinschalige initiatieven als de nog-te-ontwikkelen nationale programma's regelmatig moeten worden geëvalueerd en verbeterd. De aanbeveling van de Raad van Europa biedt daarbij een belangrijk instrument om de noodzaak voor aandacht voor dit thema te onderstrepen en als lat waarlangs beleid en uitvoering kunnen worden gelegd om te bepalen of ze op nationaal niveau voldoen aan de internationale standaarden betreffende kinderen van gedetineerde ouders.

Met deze kennis kan uiteindelijk gehoor worden gegeven aan het laatste domein van de aanbeveling, '*Work with the media and with public opinion*'. Hierin wordt benadrukt dat ook in de media rekening moet worden gehouden met de rechten van het kind en hun recht op privacy. Daarbij wordt geadviseerd vooral kindvriendelijk en op niet stigmatiserende wijze te rapporteren over kinderen van gedetineerde ouders.²⁷ Terecht wordt gewezen op het feit dat alle betrokken partijen, media maar ook professionals en het algemene publiek, voorzien moeten worden van betrouwbare up-to-date gegevens en voorbeelden van *good practice* om inzicht te krijgen in de manieren waarop wordt omgegaan met ouders in detentie en hoe de belangen van hun kinderen worden gerespecteerd.

We kunnen concluderen dat in Nederland op het thema ouderschap en detentie nog veel moet gebeuren voordat wordt voldaan aan de aanbevolen standaard van de Raad van Europa. Daartoe zouden in Nederland richtlijnen moeten worden ontwikkeld voor alle overheidsinstellingen en organisaties waarin professionals te maken krijgen met kinderen en gedetineerde ouders. Wat ons de komende jaren dus te doen staat is het creëren van bewustwording van het belang van dit thema bij actoren in alle fasen van de strafrechtsketen en het ontwikkelen van beleid en praktische handvatten voor die situaties in een strafzaak waarin de scheiding tussen kind en ouder onvermijdelijk is. Aan één voorstel dat de *Council for Penological Co-operation (PCCP)*²⁸ onlangs deed op basis van de hier besproken aanbeveling van de Raad van Europa is met dit schrijven reeds voldaan: de tekst is – hoewel hier en daar ingekort en geparafraseerd – in de eigen taal vertaald en verspreid. Moge dit een begin vormen van een Nederland waarin gedetineerde ouders én hun kinderen worden behandeld met respect voor hun specifieke situatie en behoeften.

26 Onzichtbaar want intergenerationale overdracht van crimineel gedrag wordt pas jaren later zichtbaar, als een nieuwe generatie strafbaar gedrag gaat vertonen.

27 Zie in dit kader het project 'Zie je mij wel?', dat de Kinderombudsman in November 2017 presenteerde. Hierin werd samengewerkt met jongeren en kinderen van gedetineerde ouders om erkenning en steun te krijgen voor de vergeten groep jongeren en kinderen. De Kinderombudsman gaf op deze manier de kinderen een stem en overlegde met veel betrokken organisaties over mogelijke verbetering van de huidige situatie in Nederland.

28 PCCP is de organisatie die zich vanuit de Raad van Europa bezighoudt met ontwikkelingen op het gebied van sanctionering, waaronder het gevangeniswezen, en reclassering, zie: www.coe.int/en/web/prison/council-for-penological-co-operation.