

Versie besproken met en goedgekeurd door de minister van Justitie op 21 november 2006

De interpretatie van het besturingsmodel Geestelijke Verzorging bij Justitie

- 15 november 2006 -

Steller: Prof. dr. A.H.M. van Iersel, Hoofdaalmoezenier.

Inleiding

Op 6 juli 2006 vond overleg plaats tussen de Hoofddirectie van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Zendende Instanties. Op grond van dit overleg is door DJI geconcludeerd dat het besturingsmodel voor de geestelijke verzorging een nadere omschrijving van de grondslag ervan behoeft.

Op verzoek van mevrouw M. Brandsma; directeur Concernstaf Uitvoeringsbeleid (CUB) bij DJI, is het voorliggende concept-grondslagdocument opgesteld, waarin (a) de consensus tussen de genootschappen op geestelijke grondslag; (b) onduidelijkheden in het model; en (c) punten waarop vooralsnog geen overeenstemming werd bereikt, worden samengevat.

Dit document dient ter voorbereiding van de afronding van de evaluatie van het besturingsmodel in een te plannen overleg tussen Minister en Zendende Instanties in oktober 2006.

De beoogde status van het document is die van een preambule, dan wel nadere toelichting bij het besturingsmodel. Tevens zullen hieraan beleidsvoornemens kunnen worden ontleend inzake de hantering van onduidelijkheden en verschillen van mening. Dit document is opgezet als een consensusgericht document waarin onhelderheden genoemd worden, en aan het einde enkele geschilpunten worden genoemd die om nader beleid vragen.

Nederland kent sedert 1795 scheiding van kerk en staat. Voor de staat betekent dit dat hij religies en levensovertuigingen als gelijkwaardig voor de wet erkent. De staat hoeft zich bij zijn handelen niet te laten leiden door de waarheidsclaim van een godsdienst of levensovertuiging. Van haar kant zijn de genootschappen op geestelijke grondslag vrij tot het gestalte geven aan godsdienst en levensovertuiging. De vrijheid van levensovertuiging is nauw verbonden met de vrijheid van organisatie: godsdiensten en levensovertuigingen besturen zichzelf; daarbij houden zij zich aan de wet. Deze vrijheid gaat - zo is momenteel een brede consensus - in de huidige democratische rechtsstaat Nederland wezenlijk verder dan de vrijheid van belijden; zij betreft naar Europees en Nederlands recht de ontplooiing van godsdienst en levensovertuiging. In het rapport van de commissie Hirsch Ballin van 1988 zijn deze uitgangpunten nader uitgewerkt en betrokken op de geestelijke verzorging.

Geestelijke verzorging bij Justitie is een domein waarin de staat en de genootschappen op geestelijke grondslag, ondanks deze scheiding van kerk en staat, samenwerken. Er is een noodzaak daartoe aanwezig. Gedetineerden worden immers door de hen insluitende overheid afgesneden van reguliere voorzieningen in de samenleving op het gebied van geestelijke verzorging. Gedetineerden behouden echter wel de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Daarbij brengt de overheid hen in een zo specifieke positie dat zij specialistische, categorale, geestelijke verzorging behoeven. Bovendien erkent de staat het recht op geestelijke verzorging van justitieel ingeslotenen volgens de eigen geloofs- of levensovertuiging in de diverse beginselenwetten. De staat moet om deze drie redenen de

ontplooiing van geestelijke verzorging voor gedetineerden waarborgen. Hij erkent de wettelijke zorgplicht als behorend tot het primaire proces, namelijk als noodzakelijk onderdeel van zorg voor gedetineerden.

De staat kan echter, krachtens de scheiding van kerk en staat, niet zelf uit eigen inhoudelijke bron in de inhoud van de geestelijke verzorging voorzien. De staat moet terughoudend zijn met de blootstelling van gedetineerden aan geestelijke verzorging van een andere stroming dan waartoe zij zelf behoren. De staat moet daartoe een pluriform aanbod waarborgen zodat gedetineerden niet gedwongen zijn te kiezen voor geestelijke verzorging die ze niet willen. De staat kan derhalve alleen een georganiseerde pluriformiteit aan geestelijke verzorging voor justitiabelen faciliteren. De justitiabelen hebben en houden de vrijheid om een beroep te doen op geestelijke verzorging van hun voorkeur. De overheid moet binnen de wettelijke kaders de voorwaarden scheppen en de geestelijke verzorging organiseren en bedrijfsmatig mogelijk maken.

De genootschappen op geestelijke grondslag voor wier godsdienst of levensovertuiging de justitiabelen een voorkeur hebben, kunnen door het bieden van voorzieningen op het gebied van geestelijke verzorging - met inbegrip van een specialistische component hiervan - precies deze georganiseerde pluriformiteit bieden. Ieder genootschap bepaalt zelf de inhoud van de geestelijke verzorging en bestuurt haar geestelijk verzorgers in inhoudelijk opzicht; deze besturing betreft zowel de inhoud van de godsdienst of levensovertuiging als de organisatie daarvan voorover deze voortvloeit uit of raakt aan de inhoud.

Zoals eerder is vastgesteld is de vorming van corpsen en het functioneren daarvan in dit verband noodzakelijk. Alle genootschappen rekenen geestelijke verzorging voor gedetineerden inhoudelijk gezien tot hun primaire proces. In zoverre de aansturing van geestelijke verzorging voortvloeit uit de inhoud zijn de genootschappen hiervoor bestuurlijk verantwoordelijk. Voorzover bestuurlijke mechanismen inzake het facilitaire proces - dat bij de overheid berust - gevolgen heeft voor het (functioneren van) de inhoud in de geestelijke verzorging, zijn de genootschappen bestuurders met wie de overheid een dialoog voert over de hantering van deze gevolgen.

Geestelijke verzorging behoort dus zowel tot het primaire proces van de overheid die gedetineerden insluit - vanwege de zorgplicht - als tot het primaire proces van de genootschappen op geestelijke grondslag vanwege de intrinsieke samenhang tussen detentie enerzijds en godsdienst en levensovertuiging anderzijds. Om deze reden is samenwerking tussen de overheid en de genootschappen op geestelijke grondslag aangewezen. De overheid heeft een faciliterende rol; binnen de wettelijke kaders worden voorwaarden geschapen en wordt de bedrijfsvoering geregeld. De overheid is voorts verantwoordelijk voor veiligheid in de inrichting, moet de ontplooiing van geestelijke verzorging ondanks veiligheidsbeleid waarborgen, en mag van de geestelijke verzorging een bijdrage aan het veiligheidsbeleid verwachten. De overheid is bovendien ook verantwoordelijk voor de bewaking van de integriteit van personeel. Hierbij moet worden aangetekend dat het begrip integriteit meerdere betekenissen heeft. In moreel opzicht behoort integriteit tot de inhoudelijke aspecten van geestelijke verzorging en haar functioneren; de overheid beperkt zich tot wettelijke aspecten van integriteit, voornamelijk met oog op het bewaken van de integriteit van de rechtstaat.

De samenwerking tussen de overheid en de genootschappen op geestelijke grondslag inzake de geestelijke verzorging heeft het karakter van een permanent afstemmingsproces van in essentie autonome besturen. Het is vrijwel ondoenlijk in dit proces alle verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden limitatief te omschrijven. Bovendien is er overlapping tussen verantwoordelijkheden aanwezig. Deze overlapping heeft betrekking op verschillende

PIOFAH-factoren. Ze versterkt de noodzaak tot communicatie en permanente afstemming omtrent de implicaties en consequenties van PIOFAH-factoren voor de inhoud, en de implicaties en consequenties van inhoudelijke voornemens op het terrein van de PIOFAH-factoren. Het permanent afstemmingsproces is georganiseerd in het MT van de Dienst Geestelijke Verzorging. Daarin fungeert de overheidsmanager - hoofd van de geestelijke verzorging - op een bestuurlijk niveau met hoofdgeestelijken die als (gedelegeerd) bestuurder en manager voor hun eigen denominatie fungeren. Zowel de scheiding van verantwoordelijkheden, als de noodzaak tot samenwerking en afstemming vereisen van alle betrokken bestuurders een doelgerichte inzet op afstemming en dus op communicatie.

Samenwerken doet men samen, hetgeen in dit verband wil zeggen: met wederzijds respect voor, en dialoog over de wenselijkheden en mogelijkheden tot samenwerking.

De samenwerking tussen de genootschappen onderling inzake geestelijke verzorgers wordt genormeerd door inhouden van de verschillende godsdienst en levensovertuigingen.

De samenwerking tussen de genootschappen op geestelijke grondslag enerzijds en de overheid anderzijds is gebaseerd op wederzijds respect voor de inhoudelijke, respectievelijke facilitaire verantwoordelijkheid en op zorgvuldige omgang met grensgebieden in de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Optimalisering van bestuurlijke communicatie is een gedeelde aanpak in een situatie waarin met name bestuurlijke bevoegdheden elkaar lijken te raken.

Er zijn, kortom, te scheiden verantwoordelijkheden van de overheid en de genootschappen op geestelijke grondslag die om afgrenzing, afstemming en samenwerking vragen.

Het besturingsmodel beoogt te voorzien in structurering van zowel de scheiding als de samenwerking tussen de overheid en de genootschappen op geestelijke grondslag.

De rol van de overheid ten aanzien van de geestelijke verzorging bij Justitie is voorwaardenscheppend, bedrijfsmatig binnen wettelijke kaders. Zij is niet bevoegd tot het stellen van inhoudelijke eisen aan de geestelijke verzorging of tot sturing op grond van inhoudelijke maatstaven. De verantwoordelijkheid van de overheid komt primair tot uitdrukking in financiering van de geestelijke verzorging, de facilitering van de uitvoering en het voorwaarden scheppen voor alle vormen van religieuze, levensbeschouwelijke en morele vorming op levensbeschouwelijke grondslag en het kunnen realiseren van een integraal aanbod van individuele gesprekken, groeps gesprekken en kerkdiensten. Die exclusief facilitaire verantwoordelijkheid van de overheid is tevens uitgedrukt in het streven naar de gelijke behandeling van alle denominaties in de geestelijke verzorging.

Het begrip financiering drukt uit dat de geestelijke verzorging in geen enkele geleiding of fase van 'eigenaar' verandert; zij wordt niet 'ingekocht' maar gefinancierd.

De Dienst Geestelijke Verzorging is een bijzondere dienst binnen DJI, omdat en in zoverre hierin structureel een vorm van duaal bestuur is voorzien. Conform het "Eindrapport" is de overheid verantwoordelijk voor besturing en zijn de zendende instanties van de verschillende denominaties ieder verantwoordelijk voor de inhoud van de eigen denominatie. De reden voor deze taakverdeling is gelegen in het gegeven dat de overheid de plicht heeft de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging van gedetineerden te waarborgen conform de vereisten van de PBW. De overheid erkent deze zorgplicht, omdat zij gedetineerden insluit.

De genootschappen op geestelijke grondslag houden in elke geleiding en fase bestuurlijke zeggenschap over de inhoud van de geestelijke verzorging.

Het duaal bestuur door de overheid en de genootschappen op geestelijke grondslag is structureel paritair. De door genootschappen op geestelijke grondslag voorgedragen

hoofdgeestelijken worden door de overheid aanvaard als verantwoordelijk bestuurders ten aanzien van de inhoud van de geestelijke verzorging, de daarmee verband houdende organisatie en de leiding van het corps en het scheppen van voorzieningen voor het betreffende genootschap.

De genootschappen op geestelijke grondslag erkennen een hoofd van de Dienst Geestelijke Verzorging dat functioneert als manager van het facilitaire proces. Deze is binnen de wettelijke kaders verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en voor de overige voorwaardenscheppende aangelegenheden. Ter wille van de samenwerking is een managementteam geformeerd waarin de overheid paritair samenwerkt met door de genootschappen gezonden hoofdgeestelijken, en waarin deze ook met elkaar samenwerken om geestelijke verzorging te realiseren die aansluit bij de in de PBW vastgelegde rechten van justitiabelen. Alle samenwerkende partijen houden bij voordracht en benoeming rekening met competenties die leden van het MT nodig hebben om hun taken zowel af te grenzen, als af te stemmen en samen te werken.

Een passende en vruchtbare samenwerking tussen de overheid en de genootschappen op geestelijke grondslag is gebleken mede afhankelijk te zijn van de interpretatie van de begrippen 'inhoud' en 'bestuur'. Deze bij de overheid courante terminologie is in de bijzondere context van de geestelijke verzorging onhelder gebleken. Deze onhelderheid versterkt de noodzaak van optimale communicatie tussen de betrokken bestuursorganen van de overheid en de genootschappen op geestelijke grondslag.

De genootschappen op geestelijke grondslag bepalen op grond van inhoudelijke criteria het ambtelijk profiel van de hoofdgeestelijke van hun denominatie en van de geestelijke verzorgers van hun denominatie. Het hoofd DGV bepaalt, in overleg met de overige leden van het MT, de competenties die behoren bij de positie als ambtenaar, de zogeheten 'ambtenaarlijke' competenties. Alleen zo kan worden voorzien in geestelijke verzorging die voldoet aan verwachtingen van justitiabelen die zich aan de zorg van de betreffende denominatie toevertrouwen en wordt tevens gegarandeerd dat geestelijke verzorgers binnen de wettelijke kaders van de overheid werken. Het managementstatuut wordt als uitwerking van dit beginsel in dit opzicht verduidelijkt.

De normerende rol van de overheid ten opzichte van de geestelijke verzorging bestaat uit:

- Periodieke voorkeurspeilingen van godsdienstige/levensbeschouwelijke voorkeuren van gedetineerden - behoeftenonderzoek in de zin van voorkeursmeting -;
- Het bewaken van de uitvoering van wettelijke plichten van de overheid inzake godsdienst en levensovertuiging en inzake geestelijke verzorging in inrichtingen van Justitie in het bijzonder;
- Toekenning van formatie per denominatie;
- Het faciliteren van toegang van geestelijke ambtsdragers tot inrichtingen van Justitie;
- het faciliteren van de ontplooiing van het aanbod aan geestelijke verzorgers in inrichtingen van Justitie;
- Het bieden van veiligheid aan geestelijke verzorgers en het eisen van een bijdrage aan het veiligheidsbeleid van de inrichtingen; inclusief de naleving van gedragscodes en huisregels van inrichtingen omdat en in zoverre deze niet strijdig zijn met de scheiding van kerk en staat; het bij voldoende aanleiding voldoen aan onderzoek naar wettelijke aspecten van de juridische aspecten van de integriteit van geestelijke verzorgers;
- Het omschrijven van niet-inhoudelijke criteria voor passende afgrenzing en samenwerking tussen denominatieve geestelijke verzorging in inrichtingen van Justitie en van de denominatieve geestelijke verzorging met de overheid in verschillende geledingen, niveaus en fases - met name in de afstemming op andere vorm van zorg en

van activiteiten voor gedetineerden -.

Voor zover de overheid een concept van integraal management hanteert, heeft dit geen betrekking op de inhoud van de geestelijke verzorging;

- Het implementeren van ambtelijke procedures binnen de Dienst Geestelijke Verzorging voorzover deze niet strijdig zijn met het beginsel van scheiding van kerk en staat;
- Het in het kader van een managementteam voeren van stelselmatig overleg met de hoofdgeestelijken;
- Het voeren van regelmatig periodiek overleg met de zendende instanties onder meer omtrent positionering en raakvlakken tussen inhoud en de besturingsfilosofie van de overheid;
- In overleg met overige MT-leden zal het hoofd DGV de niet inhoudelijke competenties van de competentieprofielen van hoofdgeestelijken en geestelijk verzorgers in ontwerp vaststellen en ter goedkeuring voorleggen aan de minister en de zendende instanties.

Het ambtelijk hoofd van de Dienst Geestelijke Verzorging draagt zorg voor de naleving van wetgeving, regelgeving en overheidsbeleid betreffende bedrijfsvoering. Het hoofd ontwikkelt in overleg met de politieke en ambtelijke leiding van het Ministerie een facilitaire missie en visie van de DGV. Het hoofd waarborgt de inbedding van DGV in DJI als overheidsorganisatie die een belangrijke taak vervult in de rechtstaat. Het hoofd waarborgt in ambtelijke zin de denominatieve inrichting en het denominatieve functioneren van de geestelijke verzorging. Het hoofd zet zich in voor het verruimen van middelen en ontplooiingsmogelijkheden voor de DGV binnen inrichtingen van Justitie. Het hoofd is ambtelijk verantwoordelijk voor de controle op integriteit, de veiligheid van geestelijk verzorgers, en de ambtelijke bijdrage van geestelijke verzorgers aan het veiligheidsbeleid in inrichtingen van Justitie. Het ambtelijk hoofd houdt voorts actief ontwikkelingen binnen Justitie bij die relevant zijn voor de bedrijfsvoering van de DGV, bereidt beleid voor omtrent het inspelen op deze ontwikkelingen en overlegt met ambtelijke geledingen omtrent de bedrijfsvoering. Het hoofd geeft leiding aan de Dienst Geestelijke Verzorging inzake de bedrijfsvoering en overlegt over raakvlakken tussen bedrijfsvoering en inhoud. Het hoofd overlegt met de hoofdgeestelijken omtrent implicaties en consequenties van bedrijfsvoering voor de inhoud van de arbeid van geestelijke verzorgers. Het hoofd is verantwoordelijk voor ambtelijke communicatie omtrent overheidsbeleid binnen de DGV. Het hoofd is tevens ambtelijk verantwoordelijk voor de externe communicatie van de DGV, met name voorzover dit niet de inhoud van de arbeid van hoofdgeestelijken en geestelijk verzorgers betreft. Het hoofd is verantwoordelijk voor de ambtelijke aspecten van de werving, selectie en benoeming van hoofdgeestelijken de geestelijk verzorgers. Het hoofd communiceert met directies van inrichtingen omtrent facilitaire aspecten van de arbeid van geestelijk verzorgers. Het hoofd kan bevoegdheden en taken delegeren naar iedere hoofdgeestelijke, binnen het geldende mandaatbesluit van Justitie.

Het hoofd is qualitate qua voorzitter van het MT van de DGV, omdat en in zoverre hierin facilitaire aangelegenheden aan de orde komen.

Het hoofd treedt niet rechtstreeks in contact met de zendende instanties, doch slechts in overleg met hoofdgeestelijken.

De hoofdgeestelijken treden krachtens mandaat van hun Zendende Instanties voor geestelijke verzorgers van hun denominatie op als leidinggevende voor de inhoud. Met betrekking tot de bedrijfsmatige aansturing kan dit alleen voor zover hiertoe mandaat is verleend door het ambtelijk hoofd. Als zodanig zijn de hoofdgeestelijken lid van het MT van de Dienst

Geestelijke Verzorging. Zij stellen in overleg met hun genootschap de inhoudelijke missie, visie en het beleid van hun sector vast; zij zijn verantwoordelijk voor afstemming van werving en selectie op gewoontes en eisen van de genootschappen; zij dragen geestelijke verzorgers voor ter fine van een kerkelijke zending bij hun genootschap en ter benoeming bij de overheid; zij beslissen omtrent de inzet van aan hun denominatie toegewezen formatie binnen de daarvoor gestelde bedrijfsmatige kaders, zij zijn budgetverantwoordelijk voor het eventueel door de overheid aan hen doorgemandateerde deel van het budget; zij stellen het inhoudelijk competentieprofiel van geestelijk verzorgers van hun denominatie vast; zij voeren functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken met geestelijke verzorgers van hun denominatie en met portefeuillehouders in de inrichtingen van justitie; zij bepalen inhoudelijke voorwaarden inzake de samenwerking van geestelijke verzorgers in inrichtingen van justitie; zij zijn verantwoordelijk voor inhoudelijk kwaliteitsbeleid en kwaliteitsbewaking.

De overlapping tussen bevoegdheden van het hoofd geestelijke verzorging en de hoofdgeestelijken heeft in de achterliggende periode vooral betrekking gehad op (1) personeelsbeleid (onder meer competentieprofielen, bevoegdheden in werving, selectie en benoemingsprocedures, beoordelingen); (2) op organisationele vraagstukken (bijv. de aard en reikwijdte van de behoeftestellende taak van inrichtingsdirecties inzake geestelijke verzorging of beschikbaarheid van managementinformatie voor hoofdgeestelijken); (3) op administratieve ondersteuning voor hoofdgeestelijken, (4) op de implicaties van de inzet voor humaniteit in inrichtingen van Justitie (in de vreemdelingenbewaring), en (5) op extern communicatiebeleid. In al deze gevallen is escalatie voorkomen door bijzondere inspanning van verschillende partijen. Op deze terreinen zijn niettemin nadere afspraken tussen de Minister en de Zedende Instanties omtrent procedures, bevoegdheden en organisatie van het communicatieproces in voorbereiding.