HET NATIONAAL PREVENTIEMECHANISME
Een nieuwe horizon voor toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland?

Pauline Jacobs ▪

Samenvatting | In 2010 werd door Nederland een belangrijke stap gezet ter bevordering van onafhankelijk toezicht op situaties van vrijheidsbeneming door het ratificeren van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (OPCAT) van de Verenigde Naties. Het OPCAT voorziet in een preventief systeem met periodieke bezoeken aan personen die van hun vrijheid zijn beroofd met het oogmerk de bescherming van deze personen tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing zo nodig te versterken. In dit systeem van toezicht speelt het nationaal preventiemechanisme (NPM) een belangrijke rol. Na ratificatie van het OPCAT door Nederland in december 2011 heeft het Nederlandse NPM lange tijd uit zowel nationale als internationale hoek veel kritiek gekregen. Daarbij werd aangegeven dat het NPM niet voldoet aan de eisen die aan NPM's gesteld worden in het OPCAT. Per 1 april 2024 is het Nederlandse NPM in een nieuwe vorm gegoten en is het NPM mandaat belegd bij het College voor de Rechten van de Mens. De centrale vraag in dit artikel is of het huidige NPM voldoet aan de eisen die voortvloeien uit het OPCAT. Bij de beantwoording van deze vraag zal gekeken worden naar de inrichting, vormgeving en werkzaamheden van het NPM in het licht van de eisen die door het OPCAT aan NPM's gesteld worden.

Trefwoorden | [Nationaal Preventie Mechanisme (NPM)], [Toezicht], [OPCAT], [Vrijheidsbeneming/vrijheidsberoving].

DOI | 10.54195/NTM.27176

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Mensen die overheidswege van hun vrijheid zijn beroofd bevinden zich in een afhankelijke en kwetsbare positie ten opzichte van de overheid en gevangenisautoriteiten. Onafhankelijk toezicht ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing op dergelijke plaatsen is dan ook van cruciaal belang. In 2010 werd door Nederland een belangrijke stap gezet ter bevordering van onafhankelijk toezicht op de vrijheidsbeneming door het ratificeren van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (hierna: OPCAT) van de Verenigde Naties (hierna: VN).[1]

Het OPCAT voorziet in een preventief systeem met periodieke bezoeken aan personen die van hun vrijheid zijn beroofd met het oogmerk de bescherming van deze personen tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing zo nodig te versterken. Het OPCAT voorziet in een dubbellaags systeem van toezicht ter voorkoming van foltering en andere vormen van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing op plekken waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd. Op internationaal niveau wordt het toezicht op

▪ Mr. dr. P. Jacobs is universitair hoofddocent straf(proces)recht bij Tilburg University.

1 Trb. 2010, 273, november 2010. De Algemene Vergadering van de VN in New York nam het OPCAT aan op 18 december 2002.

de naleving van het OPCAT in situaties van vrijheidsbeneming uitgeoefend door het Subcomité voor de Preventie van Foltering (hierna: SPT) van de VN. Het SPT heeft een preventief mandaat dat gericht is op het voorkomen van foltering en andere vormen van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Staten die het OPCAT hebben geratificeerd geven het SPT het recht om plaatsen waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd te bezoeken en de behandeling van de mensen die daar vastgehouden worden te onderzoeken.[2]

Op nationaal niveau wordt het toezicht op de vrijheidsbeneming uitgeoefend door het nationaal preventiemechanisme (hierna: NPM). Het OPCAT vereist van lidstaten dat zij een onafhankelijk NPM opzetten dat inspecties uitvoert op plekken waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd.[3] Het NPM heeft een groot potentieel om bij te dragen aan de verbetering van de situatie van vrijheidsbeneming, nu de slagkracht van het SPT vanwege de beperkte financiële middelen, het grote aantal verdragsstaten en het nog grotere aantal plaatsen dat onder de reikwijdte van het OPCAT valt relatief beperkt is.[4] Hierdoor kan het SPT slechts beperkt toezicht houden op nationale praktijken en met lange tussenpozen bezoeken verrichten aan individuele verdragsstaten.[5] NPM's spelen een centrale rol in het toezichthoudende systeem dat door het OPCAT beoogd wordt, nu zij een goed zicht hebben op de nationale situatie van vrijheidsbeneming en (mogelijke) knelpunten daarbij, en ze beter in staat zijn om meer bezoeken af te leggen alsook relaties te onderhouden met de instellingen waar mensen van hun vrijheid ontnomen worden. Het SPT ziet het als een essentieel onderdeel van zijn rol om staten en NPM's te adviseren en te helpen bij het nakomen van hun verplichtingen uit hoofde van het OPCAT.[6]

Na ratificatie van het OPCAT door Nederland in december 2011 heeft het Nederlandse NPM lange tijd veel kritiek ontvangen uit zowel nationale als internationale hoek. Daarbij werd steeds aangegeven dat het NPM niet aan de eisen voldoet die aan NPM's gesteld worden in het OPCAT. Per 1 april 2024 is het Nederlandse NPM in een nieuwe vorm gegoten en zijn de NPM-taken belegd bij het College voor de Rechten van de Mens. Na deze eerste periode van het 'nieuwe NPM' is het tijd om de balans op te maken. De vraag die in dit artikel centraal staat is of het huidige NPM aan de eisen voldoet die voortvloeien uit het OPCAT. Bij de beantwoording van deze vraag zal gekeken worden naar de inrichting, vormgeving en werkzaamheden van het NPM in het licht van de eisen die door het OPCAT aan NPM's gesteld worden.[7]

2 Zie 'Subcommittee on Prevention of Torture', beschikbaar via https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt.

3 Inmiddels hebben 96 landen het OPCAT geratificeerd en hebben 80 landen een NPM opgericht, zie 'Information on National Preventive Mechanisms', beschikbaar via https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt/national-preventive-mechanisms.

4 S. van Gerven-Mandjes, 'Het Nederlandse nationaal preventiemechanisme langs de opcat-lat. De resultaten van een onderzoek naar de implementatie van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing in Nederland', *NTM/NJCM-bull*. 2011, p. 853.

5 Memorie van toelichting bij voorstel tot wijziging van de Wet College voor de rechten van de mens ten behoeve van de verankering van de taak en bevoegdheden van het College voor de Rechten van de Mens als Nationaal Preventie Mechanisme, 27 augustus 2011, p. 1.

6 'SPT guidelines on national preventive mechanisms', CAT/OP/12/5, 9 December 2010, onder 2.

7 Om een goed zicht te krijgen op de inrichting, vormgeving en werkzaamheden van het huidige NPM is ervoor gekozen om naast literatuur- en bronnenonderzoek ook een interview te houden met Anne van Eijndhoven, als teamleider van het Nederlandse NPM. Dit semigestructureerde interview vond plaats op 8 oktober 2025. Anne van Eijndhoven gaf tevens feedback op een eerdere versie van dit artikel, waarvoor de auteur haar zeer erkentelijk is.

Deze bijdrage zal allereerst stilstaan bij de geschiedenis van het Nederlandse NPM (in paragraaf 2), waarna de eisen die gelden ten aanzien van NPM's zoals die voorvloeien uit het OPCAT in kaart zullen worden gebracht (in paragraaf 3). Daarna worden de inrichting, vormgeving en werkzaamheden van het huidige NPM beschreven (in paragraaf 4). Vervolgens (in paragraaf 5) worden deze beschouwd in het licht van de door het OPCAT gestelde eisen. Afgerond wordt met conclusies en aanbevelingen (in paragraaf 6).

2 De geschiedenis van het Nederlandse NPM

Na ratificatie van het OPCAT door Nederland liet in december 2011 de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie weten hoe het NPM gestalte zou krijgen. De oprichting van een nieuw orgaan was volgens de Staatssecretaris niet nodig, nu het toezicht op nationaal niveau gewaarborgd was door verschillende reeds bestaande inspecties en commissies van toezicht.[8] Er werd aldus niet besloten tot de creatie van een nieuw NPM, maar er werd gekozen om het NPM in een netwerkvorm te organiseren, waarbij meerdere reeds bestaande toezichthoudende en adviserende organisaties betrokken werden.

Aanvankelijk waren dat er zes,[9] maar na wat verschuivingen zijn destijds uiteindelijk drie instanties als aangewezen NPM overgebleven: de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ), de huidige Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (voorheen de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg) en de huidige Inspectie Justitie en Veiligheid (voorheen de Inspectie Veiligheid en Justitie). De coördinatie van het NPM werd belegd bij de Inspectie Justitie en Veiligheid, waardoor deze ook verantwoordelijk werd voor het overleg tussen de NPM-partners. Daarnaast werd een viertal instanties genoemd die niet de status van NPM kregen, maar als toehoorder aan het NPM-overleg deelnamen. Dit waren de Klankbordgroep Commissies van Toezicht (voor justitiële inrichtingen), de Commissies van Toezicht Arrestantenzorg, de Commissie van Toezicht Detentieplaatsen, de Koninklijke Marechaussee en de Nationale ombudsman. De toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie liet daarnaast weten dat uit de aanwijzing als NPM geen nieuwe bevoegdheden voor de betrokken organisaties voortvloeien en dat voor de uitvoering van de NPM taken geen extra middelen ter beschikking worden gesteld.[10]

Zoals reeds aangegeven, heeft het Nederlandse NPM na de aanwijzing uit zowel nationale als internationale hoek veel kritiek gekregen. Zo werd in 2011 in de literatuur al gesteld dat de betrokken toezichthouders niet (allemaal) aan (al) de OPCAT-vereisten voldeden.[11] In de jaren daarna kwamen verschillende auteurs in de literatuur eveneens tot de conclusie dat het Nederlandse NPM problematisch was in het licht van de door het OPCAT aan het NPM gestelde

8 Brief 'Aanwijzen Nationale Preventie Mechanismen (NPM's) op basis van VN-OPCAT', d.d. 20 december 2011.

9 Dit waren de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt), de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT), de Inspectie Openbare orde en Veiligheid (IOVV), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

10 Brief 'Aanwijzen Nationale Preventie Mechanismen (NPM's) op basis van VN-OPCAT', d.d. 20 december 2011; G. Schellekens et al, 'Meer dan de som der delen? Verkenning NPM, rapport Berenschot' d.d. 30 maart 2022, p. 30-31; en P. Jacobs & A.M. van Kalmthout, 'Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland. CAT in de zak?!', *Nederlands Juristen Blad* 2015, nr. 12, p. 754.

11 Van Gerven-Mandjes 2011 (*supra* noot 5), p. 849-865.

vereisten.[12] Als gevolg van het gebrekkige functioneren van het NPM liet in september 2014 de Nationale ombudsman weten zich terug te trekken uit het NPM-netwerk.[13] De RSJ volgde in 2016 en liet weten geen invulling meer te kunnen geven aan de oorspronkelijke aanwijzing tot deelname aan het NPM.[14] Daarnaast kwam er ook kritiek vanuit de internationale en Europese toezichthouders, zoals het SPT zelf en het Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke en Vernederende Behandeling of Bestraffing (hierna: CPT)) van de Raad van Europa.[15] Het mandaat en de werkwijze van het SPT en het NPM zoals die voortvloeien uit het OPCAT lijken sterk op het mandaat en de werkwijze van het CPT. Het CPT heeft tot taak schendingen van artikel 3 EVRM, het verbod op foltering, inhumane en vernederende behandeling en bestraffing in geval van vrijheidsbeneming te voorkomen. Het CPT bezoekt in dat kader inrichtingen waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd in de lidstaten van de Raad van Europa. Een belangrijke rol bij deze werkwijze speelt het (steekproefsgewijze) onderzoek van dossiers van ingeslotenen, het spreken met gedetineerden en het onderzoeken van activiteiten die worden aangeboden aan de gedetineerden.[16] De kritiek van de internationale en Europese toezichthouders zoals het SPT en het CPT zag onder meer op de structuur van het NPM en de slechte waarborg van de onafhankelijkheid van het NPM, het gebrek aan zichtbaarheid van het NPM, het gebrek aan eigen financiële middelen en personeel voor het NPM en het feit dat het NPM en de NPM-taken niet wettelijk vastgelegd zijn.

Na al deze kritiek verkeerde het Nederlandse NPM lange tijd in een impasse. In 2019 werd een verkenning uitgevoerd naar de vraag of de huidige invulling van het NPM nog steeds de beste invulling was.[17] In 2021 liet het Ministerie van Justitie en Veiligheid door adviesbureau Berenschot onderzoek doen naar de mogelijkheid om het NPM-mandaat bij het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) te beleggen.[18] Uiteindelijk heeft op 27 september 2023 demissionair minister voor Rechtsbescherming Weerwind de Tweede Kamer geïnformeerd over het kabinetsbesluit om het College per 1 april 2024 aan te wijzen als NPM.[19] Deze keuze is in lijn met de keuze van het overgrote deel van de OPCAT ratificerende verdragsstaten, die hun nationale mensenrechteninstituut hebben aangewezen als (deel van het) NPM.[20]

Het huidige NPM is op 1 april 2024 van start gegaan. Inmiddels zijn er zeven rapporten van het NPM verschenen, waaronder één themarapport over afzonderen en separeren in penitentiaire en forensisch psychiatrische centra. In juli 2025 verscheen het NPM-jaarverslag

12 Jacobs en Kalmthout 2015 (*supra* noot 11), p. 752-756; R. Fernando, 'Het Nederlandse nationaal preventiemechanisme: herstructurering gewenst? De rol van het College voor de Rechten van de Mens bij de waarborging van de OPCAT-normen', *NTM/NJCM-bull*. 2016/30, p. 429-449.

13 Brief Nationale ombudsman, 24 juli 2014, met kenmerk: 2014 0273.

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

15 SPT, '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', CAT/OP/NLD/R.1, 16 maart 2016 en CPT/Inf (2012) 21, par. 9.

16 Jacobs en Kalmthout 2015 (*supra* noot 11), p. 754.

17 Jaarverslag NPM 2021, p. 4.

18 G. Schellekens et al, Meer dan de som der delen? Verkenning NPM, rapport Berenschot d.d. 30 maart 2022. De mogelijkheid om het College te betrekken bij het Nederlandse op dat moment bestaande NPM-netwerk werd reeds verkend door Fernando in 2016; Fernando 2016 (*supra* noot 13),p. 429-449.

19 *Kamerstukken II*, 2023/24, 33826, nr. 52.

20 Fernando 2016 (*supra* noot 13), p. 431, met verwijzingen.

over 2024, waarin verslag wordt gedaan van de afgelegde bezoeken en gereflecteerd wordt op de activiteiten, werkwijze, de achtergrond en toekomst van het NPM.[21]

3 De eisen die gesteld worden aan het NPM op grond van het OPCAT

De eisen die gesteld worden aan het NPM zijn geformuleerd in het OPCAT. De normen uit het OPCAT zijn nader ingevuld door richtlijnen uitgevaardigd door de *Association for the Prevention of Torture* (hierna: APT)[22] en het SPT.[23] Het SPT heeft hierbij opgemerkt dat deze richtlijnen niet bedoeld zijn om te herhalen wat in de tekst van het OPCAT al vermeld staat, maar om meer duidelijkheid te verschaffen over de verwachtingen van het SPT met betrekking tot de oprichting en werking van NPM's.[24]

Het OPCAT voorziet in een preventief systeem met periodieke bezoeken aan personen die van hun vrijheid zijn beroofd met het oogmerk de bescherming van deze personen tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing zo nodig te versterken (artikel 4, lid 1). Het OPCAT bevat een ruime definitie van vrijheidsbeneming, en ziet op meer dan alleen de strafrechtelijke detentie. In artikel 4, lid 2, van het OPCAT is bepaald dat het hierbij gaat om iedere plaats waar personen onder de rechtsmacht en invloedsfeer van de verdragsstaat gedetineerd worden of kunnen worden, hetzij uit hoofde van een bevel of op aanstichten van het openbaar gezag of met zijn instemming of berusting (hierna te noemen: plaatsen van detentie). Bij deze plaatsen van detentie gaat het niet alleen om plekken waar personen daadwerkelijk van hun vrijheid zijn beroofd, maar ook om plekken waar personen van hun vrijheid *kunnen* worden beroofd. Dat betekent dat de bevoegdheid tot het houden van toezicht ook bestaat, wanneer het vermoeden bestaat dat op een plek mensen worden ingesloten. Deze definitie erkent tevens dat vrijheidsbeneming zowel in openbare als in particuliere instellingen kan plaatsvinden.[25]

Op basis van artikel 3 van het OPCAT dient elke verdragsstaat op nationaal niveau een NPM ten behoeve van de voorkoming van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing in te stellen, aan te wijzen of in stand te houden. Het NPM dient

21 Rapporten verschenen naar aanleiding van een bezoek aan Forensische Psychiatrisch Centrum De Rooyse Wissel in april 2024, Penitentiair Psychiatrisch Centrum Haaglanden in september 2024, Penitentiair Psychiatrisch Centrum Zwolle in juni 2024, Forensische Psychiatrisch Centrum De Pompestichting in oktober 2024, Penitentiair Psychiatrisch Centrum Vught in juni 2024, Forensisch Psychiatrisch Centrum Van der Hoeven Kliniek in februari 2025 en Forensisch Psychiatrisch Centrum Van der Hoeven Kliniek in augustus 2025. In juli 2025 verscheen het NPM Jaarverslag 2024 en in januari 2026 verscheen een themarapport over afzonderen en separeren in penitentiaire en forensisch psychiatrische centra. Alle rapporten van het NPM zijn te vinden op https://www.mensenrechten.nl/themas/vrijheidsbeneming/npm-rapporten.

22 APT, 'The optional protocol implementation manual', 2010, revised edition. Het APT is een internationale niet-gouvernementele organisatie die zich richt op het voorkomen van foltering en andere handelingen die als wrede, onmenselijke of vernederende behandeling worden beschouwd door maatschappelijke organisaties en regeringen te ondersteunen bij het bevorderen van effectieve maatregelen ter voorkoming van foltering.

23 SPT guidelines on national preventive mechanisms, CAT/OP/12/5, 9 December 2010.

24 SPT guidelines on national preventive mechanisms, CAT/OP/12/5, 9 December 2010, onder 3. Daarnaast heeft het SPT een zelfbeoordelingsinstrument ("analytical self-assessment tool") ontwikkeld voor NPM's: SPT Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms (NPM), 25 January 2016, CAT/OP/1/Rev.1.

25 van Gerven-Mandjes 2011 (*supra* noot 5), p. 850 en SPT, General comment No. 1 (2024) on article 4 of the Optional Protocol (places of deprivation of liberty), 4 July 2024, CAT/OP/GC/1.

een aanvulling te vormen op bestaande toezichtsystemen en mag deze niet vervangen of de oprichting of werking van andere dergelijke aanvullende systemen niet in de weg staan.[26] Op grond van artikel 17 zijn lidstaten verplicht uiterlijk een jaar na inwerkingtreding of bekrachtiging van het OPCAT een NPM in te richten. Het hoeft hier niet per se te gaan om de oprichting van een nieuw orgaan, reeds bestaande mechanismen kunnen ook worden aangewezen als NPM, blijkens de tweede volzin van dit artikel.[27]

Ook al schrijft het OPCAT niet voor dat het NPM een bepaalde vorm moet hebben, op grond van artikel 18-20 van het OPCAT moet het NPM wel voldoen aan bepaalde criteria en bepaalde bevoegdheden ten aanzien van het mandaat hebben. Om daadwerkelijk foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen is het essentieel dat NPM's onafhankelijk zijn. Artikel 18 bevat bepalingen om ervoor te zorgen dat het NPM zijn taken zonder overheidsbemoeienis kan uitvoeren. Bovendien bevat artikel 18, lid 4, een specifieke verwijzing naar de beginselen betreffende de status van nationale instellingen voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten van de VN, de zogenaamde *Paris Principles*.[28] In de *Paris Principles* worden voorwaarden genoemd waaraan instellingen voor de bevordering en bescherming van mensenrechten moeten voldoen. Het APT heeft aangegeven dat de vereisten voor NPM's, zoals vastgelegd in artikel 18, moeten worden geïnterpreteerd met de *Paris Principles* in het achterhoofd.[29] Op grond van artikel 18 dient de verdragsstaat de functionele onafhankelijkheid van het NPM, alsmede de onafhankelijkheid van het NPM-personeel te waarborgen. In de praktijk betekent functionele onafhankelijkheid dat NPM's in staat moeten zijn om onafhankelijk en zonder inmenging van overheidsinstanties te handelen. Het SPT heeft benadrukt dat het NPM volledige financiële en operationele autonomie moet genieten bij het uitvoeren van zijn taken in het kader van het OPCAT.[30] Een belangrijk aspect van de onafhankelijkheid is dat NPM's worden gezien als onafhankelijk van overheidsinstanties (i.e. gepercipieerde onafhankelijkheid).[31] Daarom moeten NPM-leden worden benoemd volgens een openbare procedure, in overleg met relevante belanghebbenden en beveelt het SPT aan dat een NPM wordt opgericht door middel van een constitutionele of wetgevende tekst waarin de belangrijkste elementen ervan worden beschreven, waaronder het mandaat en de bevoegdheden van het orgaan, de benoemingsprocedure voor personeel en leden, de ambtstermijn, de financiering en de verantwoordingsplicht.[32]

In artikel 18, lid 3, OPCAT is daarnaast bepaald dat de verdragsstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de deskundigen van het NPM over de vereiste vaardigheden en professionele kennis beschikken. Het ligt voor de hand dat het hier gaat om kennis van de relevante internationale mensenrechten, maar gezien het mandaat en het feit dat het NPM veel verschillende plaatsen van detentie kan bezoeken, waaronder ook (forensisch) psychiatrische

26 SPT guidelines on national preventive mechanisms, CAT/OP/12/5, 9 December 2010, onder 5 ('basic principles').
27 Voor welke vorm ook gekozen wordt, als uitgangspunt geldt dat het NPM volledig in lijn dient te zijn met de eisen die in het OPCAT gesteld worden. APT, 'The optional protocol implementation manual', 2010, revised edition, p. 86.
28 Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 December 1993), *National institutions for the promotion and protection of human rights*, *UN Doc*. GA Res 48/134 ('Paris Principles').
29 APT, 'The optional protocol implementation manual', 2010, revised edition, p. 89.
30 SPT guidelines on national preventive mechanisms, *UN Doc* CAT/OP/12/5, 9 December 2010, onder 12.
31 APT, 'The optional protocol implementation manual', 2010, revised edition, p. 89.
32 APT, 'The optional protocol implementation manual', 2010, revised edition, p. 89, met verwijzingen.

instellingen, verpleeghuizen en ziekenhuizen, kan het hier ook om deskundigheid op het terrein van de medische zorg en psychologie en psychiatrie gaan. De verdragsstaat dient alle noodzakelijke maatregelen te nemen om te waarborgen dat de deskundigen van het NPM beschikken over de vereiste capaciteiten en professionele kennis. Ook dient een evenwichtige verdeling tussen de seksen en adequate vertegenwoordiging van etnische en minderheidsgroeperingen in het land nagestreefd te worden (lid 2). In de SPT-richtlijnen is ten aanzien van dit punt verduidelijkt dat het NPM ervoor moet zorgen dat zijn personeel beschikt over de nodige diversiteit aan achtergronden, vaardigheden en professionele kennis om zijn NPM-mandaat naar behoren te kunnen vervullen.[33]

Op grond van artikel 18, lid 3, dient de verdragsstaat de nodige middelen ter beschikking te stellen ten behoeve van het functioneren van het NPM, nu voldoende financiële middelen, evenals personele en logistieke middelen, essentieel zijn voor het effectief kunnen uitvoeren van de preventieve taken van het NPM. In lijn met de *Paris Principles* wordt financiële autonomie gezien als een fundamentele voorwaarde voor onafhankelijkheid: zonder financiële autonomie kunnen NPM's geen operationele autonomie of onafhankelijkheid bij de besluitvorming uitoefenen.[34]

Om de toezichthoudende taken naar behoren uit te kunnen voeren is in artikel 19 bepaald dat het NPM ten minste de bevoegdheid moet hebben om a) de behandeling van mensen die van hun vrijheid beroofd zijn periodiek te bezoeken met het oogmerk hun bescherming tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing zo nodig te versterken, b) aanbevelingen te doen aan de desbetreffende autoriteiten teneinde de behandeling en omstandigheden van de mensen die van hun vrijheid zijn beroofd te verbeteren en foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen, daarbij rekening houdend met de desbetreffende normen van de VN en c) voorstellen en opmerkingen in te dienen betreffende bestaande of ontwerpwetgeving.

Ten aanzien van de onder a) genoemde toezichthoudende bevoegdheid geldt dat het OPCAT niet duidelijk maakt hoe vaak bezoeken plaats moeten vinden. NPM's kunnen de frequentie van de bezoeken dus afstemmen op de uitdagingen in de nationale context, aldus het APT.[35] Over het algemeen geldt dat hoe frequenter en regelmatiger de bezoeken zijn, hoe effectiever het NPM als preventief instrument zal zijn. Het SPT heeft in dit licht benadrukt dat het NPM zijn werkzaamheden en het gebruik van middelen zodanig dient te plannen dat plaatsen waar vrijheidsbeneming plaatsvindt op een zodanige wijze en met voldoende frequentie worden bezocht dat een effectieve bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.[36]

Als gevolg van de bepaling onder b) zijn NPM's bevoegd om aanbevelingen te doen aan de desbetreffende autoriteiten teneinde de behandeling en omstandigheden van de mensen die van hun vrijheid zijn beroofd te verbeteren en foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen. De SPT-richtlijnen geven verder aan dat

33 SPT guidelines on national preventive mechanisms, *UN Doc* CAT/OP/12/5, 9 December 2010, onder 20.
34 APT, 'The optional protocol implementation manual', 2010, revised edition, p. 91, met verwijzingen.
35 APT, 'The optional protocol implementation manual', 2010, revised edition, p. 92-93.
36 SPT guidelines on national preventive mechanisms, *UN Doc* CAT/OP/12/5, 9 December 2010, onder 34.

NPM's een follow-upproces met de nationale autoriteiten aan moeten gaan om de aanbevelingen van de NPM's uit te voeren.[37]

De preventieve aanpak van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing wordt verder versterkt door de bevoegdheid van het NPM op grond van de bepaling onder c) om bestaande en voorgestelde wetgeving met betrekking tot plaatsen van detentie en personen die van hun vrijheid zijn beroofd, te toetsen. Een NPM kan bijvoorbeeld de wetgeving toetsen aan internationale normen om te bepalen of deze wetgeving de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, voldoende bevordert.[38] Om de onder c) genoemde bevoegdheid uit te kunnen oefenen is door het SPT in de richtlijnen voor NPM's opgenomen dat de staat het NPM in kennis dient te stellen van elk wetsontwerp dat in behandeling is en dat relevant is voor zijn mandaat, en het NPM in staat dient te stellen voorstellen of opmerkingen te maken over elk bestaand of ontworpen beleid of wetgeving.[39]

Om het NPM mandaat adequaat uit te voeren is de verdragsstaat blijkens artikel 20 van het OPCAT verplicht om het NPM:

a. toegang te verschaffen tot alle informatie betreffende het aantal mensen die van hun vrijheid zijn beroofd in de verdragsstaat, alsmede het aantal inrichtingen en hun locatie;
b. toegang te verschaffen tot alle informatie met betrekking tot de behandeling van die personen alsmede de omstandigheden van de detentie;
c. toegang te verschaffen tot alle plaatsen van detentie en hun installaties en voorzieningen;
d. de gelegenheid te bieden zonder getuigen vertrouwelijke gesprekken met mensen die van hun vrijheid zijn beroofd te onderhouden, hetzij persoonlijk hetzij via een vertaler indien zulks nodig wordt geacht, alsmede elke andere persoon van wie het nationale preventiemechanisme meent dat deze relevante informatie zou kunnen verschaffen;
e. alle gelegenheid te bieden de plaatsen te kiezen die zij wensen te bezoeken alsmede de personen die zij wensen te ondervragen.

Daarnaast heeft het NPM het recht contact te onderhouden met het SPT, het informatie toe te zenden en ermee bijeen te komen (onder f).

De garanties die artikel 20 biedt, zijn van fundamenteel belang voor de effectieve werking van NPM's. Ze stellen NPM's in staat om grondige en uitgebreide onderzoeken van nationale preventieve kaders uit te voeren zonder belemmering door overheidsinstanties en een nauwkeurig beeld op te bouwen van het beschermingsniveau dat wordt geboden aan personen die van hun vrijheid zijn beroofd.[40] In de SPT-richtlijnen is met betrekking tot de bezoeken van het NPM opgemerkt dat de staat ervoor moet zorgen dat het NPM bezoeken kan uitvoeren op de wijze en met de frequentie die het NPM zelf bepaalt. Dit omvat de mogelijkheid om vertrouwelijke gesprekken te voeren met personen die van hun vrijheid zijn beroofd en het recht om te allen

37 SPT guidelines on national preventive mechanisms, *UN Doc* CAT/OP/12/5, 9 December 2010, onder 13. In het zelfbeoordelingsinstrument ("analytical self-assessment tool") voor NPM's onder D op p. 8 besteedt het SPT nadere aandacht aan de follow-up van aanbevelingen door het SPT en NPM; SPT Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms (NPM), 25 January 2016, *UN Doc* CAT/OP/1/Rev.1 (par. 33-36).
38 APT, 'The optional protocol implementation manual', 2010, revised edition, p. 93-94.
39 SPT guidelines on national preventive mechanisms, *UN Doc* CAT/OP/12/5, 9 December 2010, onder 28.
40 APT, 'The optional protocol implementation manual', 2010, revised edition, p. 95.

tijde onaangekondigde bezoeken te brengen aan alle plaatsen waar vrijheidsbeneming plaatsvindt, in overeenstemming met de bepalingen van het OPCAT.[41]

Op basis van artikel 22 van het OPCAT dienen de bevoegde autoriteiten van de verdragsstaat de aanbevelingen van het NPM te bestuderen en de dialoog aan te gaan over mogelijke uitvoeringsmaatregelen. De verdragsstaat is daarnaast op basis van artikel 23 verplicht de jaarverslagen van het NPM te publiceren en te verspreiden. Rapporten naar aanleiding van het bezoek, en de daarbij gedane aanbevelingen, kunnen worden gepubliceerd zonder voorafgaande instemming van de nationale autoriteiten. Dit in tegenstelling tot de rapporten van het CPT en het SPT, die vertrouwelijk van aard zijn en ten aanzien waarvan de nationale autoriteiten zelf beslissen of deze worden gepubliceerd.[42]

4 Het huidige NPM – inrichting, vormgeving en werkzaamheden

Zoals eerder toegelicht worden sinds 1 april 2024 de NPM taken door het College vervuld. De keuze om het College als NPM aan te wijzen werd op 27 september 2023 door toenmalig demissionair minister voor Rechtsbescherming Weerwind toegelicht in een brief aan de Tweede Kamer.[43] In deze brief wordt aangegeven dat de minister er bewust voor koos om de NPM-taak bij één partij te beleggen, waarbij deze partij het gehele mandaat heeft, in plaats van te kiezen voor een vorm waarin meerdere partijen een gedeelte van het mandaat hebben. Hierdoor wordt ook de onafhankelijkheid beter gewaarborgd, aldus de minister.[44] De minister geeft verder aan dat voor het onderbrengen van het NPM bij het College meerdere argumenten bestaan. Ten eerste passen de taken van het NPM – toezicht houden op de naleving van een mensenrechtenverdrag – bij de bestaande wettelijke taken en werkzaamheden van het College. Ook heeft het College veel expertise op het gebied van toetsing van feitelijke casussen aan mensenrechten. Verder heeft het College al een nagenoeg volledig wettelijk mandaat dat benodigd is voor het NPM, waaronder het bezoeken van locaties, opvragen van de gewenste informatie en spreken van alle personen die het nodig acht voor het onderzoek. Ten slotte geniet het College de A-status conform de *Paris Principles* van de VN.[45] Dit betekent dat het College aan alle overleggen over mensenrechten bij de VN mag deelnemen en het College voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid die de VN stelt.[46] De minister gaf daarbij aan dat bij het College een lid met specifieke expertise op het terrein van het NPM zal worden aangesteld. Er wordt daarbij een team voor de ondersteuning van dit lid ingericht. Ook zal een wetswijziging van de Wet College voor de Rechten van de Mens worden voorbereid om in de wet de NPM-taak expliciet te benoemen en enkele aanvullende bevoegdheden te regelen, voor een goede borging van de taak bij het

41 SPT guidelines on national preventive mechanisms, *UN Doc* CAT/OP/12/5, 9 December 2010, onder 25.

42 Jacobs en Kalmthout 2015 (*supra* noot 11),p. 754, met verwijzingen.

43 *Kamerstukken II*, 2023/24, 33826, nr 52, p. 2.

44 *Kamerstukken II*, 2023/24, 33826, nr 52, p. 1-2.

45 Deze zijn neergelegd in Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993.

46 *Kamerstukken II*, 2023/24, 33826, nr 52, p. 2. Dat het College een A-status heeft was een belangrijk argument om te kiezen voor het beleggen van de NPM taken bij het College in plaats van bij de Nationale Ombudsman, die de voorkeur had uitgesproken om het NPM bij de ombudsman zelf te beleggen. *Kamerstukken II*, 2023/24, 33826, nr 52, Beslisnota bij Kamerbrief inzake Nationaal Preventie Mechanisme, p. 2

College.[47] Daarnaast is op basis van de verkenning een budget voor het NPM afgesproken met het College. De kosten zijn bij benadering € 900.000 per jaar en in de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid waren de benodigde middelen daarvoor reeds gereserveerd, zo gaf de minister aan.[48]

Volgens het jaarverslag over 2024 ziet het Nederlandse NPM het periodiek onderzoeken van de bejegening van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd als een kernonderdeel van het werk van een NPM.[49] Tot nu toe heeft het NPM twaalf locatiebezoeken afgerond naar aanleiding waarvan zes rapporten verschenen zijn.[50] In juli 2025 werd het jaarverslag over 2024 gepubliceerd, waarin ook gereflecteerd wordt op de bevindingen aan de vijf instellingen die in 2024 bezocht zijn.[51] Daarnaast verscheen in januari 2026 een themarapport over afzonderen en separeren in penitentiaire en forensisch psychiatrische centra.[52]

Bij de bezoeken in 2024 heeft het NPM besloten zich te richten op Penitentiaire Psychiatrische Centra (Hierna: PPC's) en Forensisch Psychiatrische Centra (Hierna: FPC's). Daarbij koos het NPM ervoor om, naast de algemene omstandigheden op iedere locatie, zich specifiek te richten op de wijze en omstandigheden van afzondering en separatie. De keuze voor het thema 'afzondering en separatie' kwam voort uit het feit dat mensen die in afzondering worden geplaatst extra kwetsbaar zijn en voor bijna alles afhankelijk zijn van anderen.[53] Daarbij heeft recentelijk een onderzoek plaatsgevonden naar het thema afzonderen en separeren in het reguliere gevangeniswezen in opdracht van de Dienst Justitiële Inrichtingen en waren de autoriteiten nog bezig de aanbevelingen uit dat onderzoek te implementeren.[54] Door op verschillende locaties naar eenzelfde thema te kijken, kon het NPM naar eigen zeggen zich verdiepen in de overeenkomsten en verschillen, aanbevelingen doen ter verbetering en aandacht geven aan de goede voorbeelden die het aantrof.[55]

47 *Kamerstukken II*, 2023/24, 33826, nr 52, p. 2 en *Kamerstukken II*, 2023/24, 33826, nr 52, Beslisnota bij Kamerbrief inzake Nationaal Preventie Mechanisme, p. 2

48 *Kamerstukken II*, 2023/24, 33826, nr 52, Beslisnota bij Kamerbrief inzake Nationaal Preventie Mechanisme, p. 2.

49 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 4.

50 Rapporten verschenen naar aanleiding van een bezoek aan Forensische Psychiatrisch Centrum De Rooyse Wissel in april 2024, Penitentiair Psychiatrisch Centrum Haaglanden in september 2024, Penitentiair Psychiatrisch Centrum Zwolle in juni 2024, Forensische Psychiatrisch Centrum De Pompestichting in oktober 2024, Penitentiair Psychiatrisch Centrum Vught in juni 2024, Forensisch Psychiatrisch Centrum Van der Hoeven Kliniek in februari 2025 en Forensisch Psychiatrisch Centrum Van der Hoeven Kliniek in augustus 2025. Deze rapporten zijn, met daarbij een *easy read* (een doorvertaling van het rapport naar zo begrijpelijk mogelijk (B1-niveau) taalgebruik) en een Engelse vertaling van sommige rapporten, gepubliceerd op de website https://www.mensenrechten.nl/themas/vrijheidsbeneming/npm-rapporten.

51 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900

52 NPM, Afzonderen en separeren in penitentiaire en forensisch psychiatrische centra 2026, te raadplegen op https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/32ab7229-0455-44c2-8125-27776a4a8031.

53 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900 p. 4.

54 S. Shalev, 'Iso': Perspectives on prison isolation in the Netherlands, University of Oxford, 2023;College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 22.

55 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 4 en 22.

Van de werkwijze die het NPM gehanteerd heeft bij het afleggen van bezoeken, wordt in het jaarverslag 2024 verslag gedaan. Hier wordt aangegeven dat er bewust voor gekozen is om in dit jaar nog geen onaangekondigde bezoeken af te leggen. In het jaarverslag wordt gesignaleerd dat onaangekondigde bezoeken het voordeel kunnen hebben dat de bezochte organisatie geen tijd heeft iets aan te passen voor het bezoek, en het signaal afgeeft dat er op ieder moment meegekeken kan worden. Echter wordt geconstateerd dat er aan onaangekondigde bezoeken ook significante nadelen kleven, waardoor ervoor gekozen is om hiervan af te zien. De nadelen die worden gesignaleerd zijn de volgende: de beperkte mogelijkheden voor zowel het NPM als de locatie om zich goed voor te bereiden, waardoor het bezoek minder efficiënt kan verlopen, het risico dat relevante personen niet aanwezig of beschikbaar zijn op het moment van het bezoek, en dat het weerstand kan oproepen bij de locatie als het gebrek aan aankondiging niet noodzakelijk is. Bij de bezochte organisaties heeft het NPM de inschatting gemaakt dat de kans op last-minute veranderingen of aanpassingen vanwege de aankondiging klein tot nihil is. En dat als die veranderingen er wel zijn, het NPM erover zou horen in gesprekken met patiënten. Bovendien werkt het NPM nog aan opbouw van naamsbekendheid en kwam het de kwaliteit van het onderzoek ten goede om van tevoren informatie op te kunnen vragen, aldus het NPM.[56]

Tijdens het afleggen van de onderzoeken ter plaatse informeerde het NPM zich over de situatie op de betreffende locatie van vrijheidsbeneming, onder andere door rond te kijken, te praten met medewerkers en te praten met mensen wiens vrijheid is ontnomen. Voorafgaand aan het bezoek vroeg het NPM stukken op zoals huisregels, beleid en relevante evaluaties en overige informatie die relevant kon zijn voor het NPM. Het NPM liet daarnaast van tevoren een informatievel over het NPM en het bezoek aan de locatie ophangen op relevante afdelingen. Op deze manier was de komst van het NPM aangekondigd en hadden patiënten de mogelijkheid om op eigen initiatief contact te zoeken met het NPM en hen te spreken. Het NPM gaf, in overleg met de betreffende instelling, van tevoren aan uit welke functiegroepen het mensen wilde spreken gedurende het bezoek. Voorafgaand aan het gesprek ontvingen deze medewerkers een informatiefolder met uitleg over het NPM en de bedoeling van het gesprek.[57]

Gedurende het afleggen van het bezoek sprak het NPM de directie van de locatie en kreeg het een rondleiding langs relevante onderdelen van de locatie. Het NPM sprak met zoveel mogelijk patiënten en had enkele groepsgesprekken met medewerkers. Ook liep het NPM mee op verschillende afdelingen en – indien aanwezig – op de separeer- of afzonderingsafdeling. Tijdens verschillende bezoeken bekeek het NPM dossiers. De gesprekken met mensen wier vrijheid is ontnomen werden privé gevoerd, iets wat benoemd wordt als belangrijk uitgangspunt in het jaarverslag. Dit betekende dat medewerkers niet aanwezig waren of mee konden luisteren met de gesprekken, tenzij de patiënt daar zelf de voorkeur aan gaf. De plek van de gesprekken verschilde per locatie: soms kon dit in een spreekkamer op of vlak bij de afdelingen, soms in een spreekkamer op de bezoekgang of in een andere aparte ruimte.[58]

56 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 5.

57 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 5.

58 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 5.

Met de directie van iedere locatie voerde het NPM een gesprek over de bevindingen, ongeveer zes tot acht weken na het bezoek. Tijdens deze gesprekken ging het enerzijds over wat er goed gaat en anderzijds over mogelijkheden om risicofactoren voor onmenswaardige behandeling te verkleinen of weg te nemen. Ook verscheen van ieder rapport een samenvatting in toegankelijke taal *easy read*, zodat de bevindingen toegankelijk zijn voor een zo breed mogelijk publiek. Deze *easy read*-versie liet het NPM verspreiden onder de patiënten van de relevante locaties. Van de rapporten over FPC de Rooyse Wissel, PPC Zwolle en PPC Haaglanden is een Engelse vertaling verschenen. Het NPM vroeg de directie bovendien om binnen drie maanden na publicatie van het rapport een schriftelijke reactie op de aanbevelingen te formuleren. Op basis hiervan blijft het NPM met de instelling in gesprek over de genomen of te nemen stappen met betrekking tot de aanbevelingen.[59]

In totaal heeft het NPM 42 aanbevelingen gedaan aan de vijf locaties die het in 2024 bezocht. Van alle instellingen heeft het NPM een eerste reactie op de aanbevelingen ontvangen. De instellingen gaven in hun reactie op de meeste aanbevelingen aan stappen te zetten om verbetermaatregelen door te voeren. Om vinger aan de pols te houden, spreekt het NPM ongeveer een jaar na het bezoek met de directies over de voortgang op deze aanbevelingen.[60]

Naar aanleiding van de afgelegde bezoeken is in januari 2026 een themarapport verschenen over afzonderen en separeren in penitentiaire en forensisch psychiatrische centra. In het rapport beschrijft het NPM acht kernbevindingen, bijbehorende aanbevelingen en goede voorbeelden.[61]

In het jaarverslag over 2024 wordt daarnaast verslag gedaan van de activiteiten van het NPM op het gebied van voorlichting en educatie. In het eerste jaar lag het accent op het informeren over het mandaat en de taken van het NPM. Hiertoe zijn diverse activiteiten ondernomen om de bekendheid van het NPM te vergroten en kennis te delen met relevante partijen. Ook is een eerste verkenning gedaan met betrekking tot educatiemogelijkheden voor professionals die werken met mensen van wie de vrijheid is ontnomen. Daarnaast had het NPM verschillende gesprekken met de verschillende nationale toezichthouders, zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de RSJ, de Nationale ombudsman, het Landelijk Centrum Commissies van Toezicht op de Arrestantenzorg, en de kerngroep commissies van toezicht. De gesprekken gingen zowel over procesmatige afstemming – zoals het uitwisselen van data en locaties van geplande bezoeken – als inhoudelijke uitwisseling. Het NPM had ook onder andere contact met de relevante ministeries en verschillende organisaties uit het maatschappelijk middenveld.[62] Internationale uitwisseling vond plaats met andere buitenlandse NPM's en er was contact met het SPT en CPT.[63]

Ook wordt ook gereflecteerd op de ontwikkeling van het NPM. Hier wordt opgemerkt dat het eerste jaar in het teken stond van opbouw. Doordat het NPM bestaat uit een relatief klein team moeten er keuzes gemaakt worden over waar het NPM zich op richt. Het NPM heeft hiertoe

59 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 6.

60 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 16.

61 NPM, Afzonderen en separeren in penitentiaire en forensisch psychiatrische centra 2026, p. 6.

62 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 19.

63 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 21.

enkele criteria bepaald aan de hand waarvan het prioriteiten stelt. Zo kijkt het naar de ernst van het probleem (factoren die hierbij een rol spelen, zijn de ernst van de (potentiële) inbreuk of schending, de omvang van de doelgroep en/of de kwetsbaarheid van de doelgroep) en de toegevoegde waarde van activiteiten van het NPM ten opzichte van het werk van andere relevante actoren en de verwachte impact van activiteiten van het NPM. Hierbij kan bijvoorbeeld een rol spelen of er ontwikkelingen zijn waar het NPM op kan aansluiten, en hoe kansrijk bepaalde adviezen zijn. Tegelijkertijd kan het NPM om principiële redenen besluiten ook activiteiten te ontplooien waar het (op korte termijn) niet onmiddellijk impact verwacht.[64]

Ten aanzien van de werving en selectie van NPM-leden wordt opgemerkt dat het NPM, net als het College, op basis van *de Paris Principles* werkt. Bij de werving en selectie van een NPM Collegelid en de teamleden is daarom nadrukkelijk rekening gehouden met een aantal factoren. Zo werden de vacatures openbaar en breed verspreid, om zoveel mogelijk potentiële kandidaten te bereiken. Het team is multidisciplinair samengesteld, met medische en juridische kennis binnen het team. Er is daarnaast budget gereserveerd voor de inhuur van kennis en expertise om het team aan te vullen waar dat nodig is.[65]

5 Het huidige NPM in het licht van de OPCAT-eisen

Door de NPM-taken te beleggen bij het College erkent de minister de meerwaarde van de door het OPCAT gecreëerde toezichthouder ten opzichte van de reeds bestaande toezichthouders. Door deze keuze is tevens de onafhankelijkheid van het NPM gewaarborgd. Dit is een belangrijke vooruitgang, nu (het gebrek aan) onafhankelijkheid van het NPM een voornaam kritiekpunt vormde in het licht van de OPCAT-eisen, met name vanwege de betrokkenheid en coördinerende rol van de Inspectie Justitie en Veiligheid binnen het oude NPM-netwerk. Om daadwerkelijk foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen is het essentieel dat NPM's onafhankelijk zijn. In het handelen van het NPM en de communicatie naar buiten toe dient deze onafhankelijkheid ook benadrukt te worden, om zo de gepercipieerde onafhankelijkheid te garanderen. Deze onafhankelijkheid lijkt in het huidige model goed gewaarborgd, nu het huidige NPM als NPM en met een eigen logo naar buiten treedt. Zoals in paragraaf twee aangegeven betekent functionele onafhankelijkheid in de praktijk dat NPM's in staat moeten zijn om onafhankelijk en zonder inmenging van overheidsinstanties te handelen. Een belangrijke waarborg van de onafhankelijkheid is ook dat de wettelijke taak, het mandaat en de bevoegdheden van het NPM, de benoemingsprocedure voor personeel en leden, de ambtstermijn, de financiering en de verantwoordingsplicht in een wet worden vastgelegd. Daartoe is momenteel een wetsvoorstel aanhangig ter wijziging van de Wet College voor de Rechten van de Mens.[66] In dit wetsvoorstel wordt de NPM-taak van het College expliciet benoemd en worden enkele aanvullende bevoegdheden gecreëerd om de NPM-taak beter uit te voeren. Met het wetsvoorstel is het NPM beter in staat om het NPM mandaat zoals dat voortvloeit uit artikel 20 van het

64 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 22.

65 College voor de Rechten van de Mens, *Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) jaarverslag 2024*, Utrecht: juli 2024, beschikbaar via https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5b6df4b9-e75d-44ea-bb3f-ddc945475900, p. 22-23.

66 Op het moment van schrijven van deze bijdrage was de internetconsultatie afgerond.

OPCAT adequaat uit te voeren, doordat allereerst het NPM in staat wordt gesteld zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te gaan waarin iemand ook kan worden opgesloten (bijvoorbeeld in geval van een woning bij een zorginstelling).

Ook wordt het NPM in staat gesteld om inlichtingen en bescheiden die voor de vervulling van de NPM-taak van belang zijn te vorderen. Dit laatste aspect is van belang, omdat het in de huidige situatie voor het NPM slechts mogelijk is om medische dossiers in te zien met toestemming van patiënten en zij niet altijd toestemming willen of kunnen geven, bijvoorbeeld vanwege hun geestelijke toestand. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat, indien noodzakelijk voor de uitoefening van de NPM-taak, het medisch beroepsgeheim doorbroken kan worden om (medische) dossiers in te zien. Een dergelijke bevoegdheid tot het inzien van dossiers van cliënten die zich bevinden op plaatsen van detentie werd per 1 juli 2025 reeds wettelijk vastgelegd voor het SPT en CPT.[67] Deze bevoegdheid stelt het NPM in staat om een grondig en uitgebreid onderzoek in te stellen naar de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, zoals het OPCAT dat beoogt. De uitbreiding van de bevoegdheid om zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te gaan waarin iemand ook kan worden opgesloten moet ook in dit licht worden bezien. De RSJ heeft in zijn advies bij het wetsvoorstel opgemerkt dat meer waarborgen nodig zijn voor een verantwoorde inzet van de nieuwe bevoegdheden en komt tot een aantal aanbevelingen die vooral betrekking hebben op de reikwijdte van de twee nieuwe bevoegdheden van het College als NPM. Zo vindt de RSJ bijvoorbeeld dat specifiek moet worden aangeven dat medische dossiers ter inzage kunnen worden gegeven, in plaats van beschikbaar worden gesteld.[68] Daarnaast is het van belang dat er aanvullende kaders worden opgesteld, om ervoor te zorgen dat de bevoegdheden in de praktijk alleen worden ingezet als dat noodzakelijk is. Ook stelt de RSJ dat betrokkenen moeten weten welke rechtsbescherming zij hebben als zij het niet eens zijn met de inzet van de nieuwe bevoegdheden van het NPM.[69]

Wanneer gekeken wordt naar de werkwijze die voorafgaand, tijdens en na het bezoek van de plaatsen van detentie door het NPM gehanteerd wordt is te zien dat deze sterk in lijn is met de uit het OPCAT voortvloeiende werkwijze voor het NPM. Deze werkwijze wordt gekenmerkt door een benadering waarbij het preventief signaleren van risico's op foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing voorop staat. Dit gebeurt door plaatsen van detentie te bezoeken, waarbij ontmoetingen en gesprekken met ingesloten personen een belangrijke rol spelen en de beschikbare protocollen, beleidsdocumenten en systematische vastgelegde informatie over de ingeslotenen geraadpleegd worden. Het NPM voorziet tevens in een procedure van *follow-up*, waardoor een duurzame verankering van de aanbevelingen in

67 *Kamerstukken I* 2024/25, 36 579, A.

68 De RSJ wijst erop dat, gelet op de tekst van het OPCAT, beoogd wordt om toegang te geven tot medische dossiers van personen van wie de vrijheid is ontnomen. In de Wet College voor de Rechten van de Mens wordt geregeld dat medische dossiers beschikbaar worden gesteld. Hiermee is volgens de toelichting enkel het recht op inzage geregeld en niet het recht tot kopiëren door of verstrekken van dossiers aan het College. Dit betreft inzage in een papieren versie van het gevraagde medische dossier, maar het kan blijkens de toelichting ook gaan om het ter beschikking stellen van een computer of andere middelen waarmee ter plaatse inzage kan worden verkregen. De RSJ onderschrijft dat het slechts om inzage gaat, gelet op het subsidiariteitsbeginsel. RSJ, Advies Wijziging van de Wet College voor de rechten van de mens ten behoeve van de verankering van de taak en bevoegdheden van het College voor de Rechten van de Mens als Nationaal Preventie Mechanisme, d.d. 10 februari 2026, p. 5.

69 RSJ Advies Wijziging van de Wet College voor de rechten van de mens ten behoeve van de verankering van de taak en bevoegdheden van het College voor de Rechten van de Mens als Nationaal Preventie Mechanisme, 10 februari 2026.

beleid en praktijk gestimuleerd wordt. Deze *follow-up* krijgt vorm doordat het NPM naar aanleiding van een bezoek een rapport uitbrengt, het NPM de directie vraagt om binnen drie maanden na publicatie van het rapport een schriftelijke reactie op de aanbevelingen te formuleren, en doordat het NPM in gesprek blijft met de instelling over de genomen of te nemen stappen met betrekking tot de aanbevelingen.

6 Conclusies en aanbevelingen

Het Nederlandse NPM heeft jaren een slapend bestaan geleid. Niet alleen de inrichting van het NPM maar ook de gekozen structuur en werkwijze zijn jarenlang sterk bekritiseerd in de literatuur en door Europese en internationale toezichthouders. Door te kiezen voor het beleggen van de NPM-taak bij het College per 1 april 2024 is de weg vrijgemaakt om het volledige potentieel van de toezichthouder op nationaal niveau zoals voorzien in het OPCAT te benutten.

De afgelopen tijd heeft het NPM laten zien werk te maken van zijn taak door het afleggen van bezoeken aan PPC's en FPC's, waarbij naast de algemene omstandigheden op iedere locatie specifiek gekeken werd naar de wijze en omstandigheden van afzondering en separatie. Hiermee is gekozen voor een belangrijk thema, nu mensen die afgezonderd en gesepareerd zijn kwetsbaar zijn voor mensenrechtenschendingen. Deze keuze is in lijn met de aandacht op Europees en internationaal mensenrechtelijk niveau voor het terugdringen van afzondering in het gevangeniswezen, vanwege een groeiend besef van de schadelijke gevolgen die het heeft voor de mentale en lichamelijke gezondheid van gedetineerden.[70]

Ook kiest het NPM hiermee voor een thema dat zich bevindt op het snijvlak van veiligheid en zorg, een thema waarvoor de multidisciplinaire benadering van het NPM, die ook tot uitdrukking komt in de samenstelling van het NPM, goed zichtbaar is. De redenen voor een thematische aanpak die genoemd worden in het jaarverslag zijn goed navolgbaar. De vraag is welke thema's het NPM de komende jaren zal gaan oppakken. Vanuit (internationaal) mensenrechtelijk perspectief zou gekozen kunnen worden voor aspecten van de Nederlandse vrijheidsbeneming die de afgelopen jaren bekritiseerd zijn door nationale en internationale adviserende en toezichthoudende organen. Hierbij kan gedacht worden aan de (zeer) streng beveiligde regimes in het gevangeniswezen (zoals op de Extra Beveiligde Inrichting, de Terroristenafdelingen en de Afdelingen intensief toezicht), de gesloten jeugdzorg, de levenslange gevangenisstraf, of de vreemdelingenbewaring.[71] Een dergelijke risico-gestuurde benadering heeft echter als potentieel

70 Zie onder andere S. Shalev, A Sourcebook on Solitary Confinement, London: Mannheim Centre for Criminology, London School of Economics 2008. De toegenomen aandacht voor dit thema blijkt onder andere uit de meest recente herziening van de Europese Gevangenisregels (European Prison Rules), waarbij uitgebreide aandacht is besteed aan de eenzame opsluiting ('solitary confinement') van gedetineerden, blijkend uit de opname van de artikelen 53A t/m 53D en 60.6. Zie hierover uitgebreid P. Jacobs, 'De Europese Gevangenisregels zijn vernieuwd: oude wijn in nieuwe zakken of inspiratie voor verandering?' *Sancties* 2021/24, p. 95-105.

71 Zie ten aanzien van de (zeer) streng beveiligde regimes in het gevangeniswezen onder andere het Advies wijziging Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, wijziging Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten en vaststelling Regeling model huisregels AIT en EBI van de RSJ d.d. 3 april 2025 en het rapport van het CPT naar aanleiding van het (periodieke) bezoek aan Nederland in 2022: CPT/Inf (2023) 12, ten aanzien van de gesloten jeugdzorg het rapport van het CPT naar aanleiding van het ad hoc bezoek aan Nederland in 2024: CPT/Inf (2025) 17 en ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf en de vreemdelingen-

nadeel dat bepaalde instellingen of afdelingen niet of nauwelijks bezocht worden, wanneer dergelijke risico's op die plaatsen nog niet bekend of geïdentificeerd zijn. Daarnaast kan het voor het NPM voor de hand liggen om juist aandacht te besteden aan onderwerpen waarvoor vanuit andere adviserende en toezichthoudende organen (nog) niet veel aandacht is, bijvoorbeeld waar het gaat om vrijheidsbeneming binnen de ouderenzorg.

In de werkwijze die door het NPM bij de bezoeken gehanteerd wordt, is de werkwijze die uit het OPCAT voortvloeit nadrukkelijk zichtbaar; het gaat om bezoeken aan plaatsen van detentie waarbij tevens voorzien wordt in de opvolging van de gedane aanbevelingen. Het afleggen van bezoeken, dat door het NPM terecht gekwalificeerd wordt als kernonderdeel van zijn taak, is hiermee al werkelijkheid geworden. Al met al lijkt de toezichthoudende taak van het NPM middels het afleggen van bezoeken inmiddels goed vorm gekregen te hebben. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het tot nu toe steeds ging om aangekondigde bezoeken. Dit is te begrijpen omdat het NPM in de beginperiode heeft geïnvesteerd in het vestigen van naamsbekendheid. Wanneer het bestaan van het NPM landelijk goed bekend is zou het zinnig zijn om te overwegen om (ook) onaangekondigde bezoeken te gaan afleggen, vanwege de potentiële preventieve werking die daarvan uit kan gaan.

Daarnaast moet de toekomst uitwijzen of het NPM vorm en inhoud weet te geven aan een andere taak die voortvloeit uit het OPCAT, te weten het indienen van voorstellen en opmerkingen betreffende bestaande of ontwerpwetgeving. Op dit moment leveren medewerkers van het NPM soms input bij adviezen die door het College (dat niet alleen NPM, maar bijvoorbeeld ook toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap is) naar buiten worden gebracht. Wetgevingsadvies vindt op deze manier wel al plaats, al gebeurt dit dus niet zozeer als NPM, maar vooral als College en wordt de inbreng van het NPM ook niet expliciet benoemd in het wetgevingsadvies. Wanneer overwogen wordt om (meer) uitvoering te geven aan deze NPM-taak zou nadrukkelijk ook de vraag naar de toegevoegde waarde van de NPM-adviezen ten opzichte van de RSJ-adviezen betrokken moeten worden, nu de RSJ al (op verzoek of op eigen initiatief) adviseert over wet- en regelgeving en beleid met betrekking tot jeugdigen en de uitvoering van straffen en maatregelen binnen de domeinen jeugd, gevangeniswezen, forensische zorg en reclassering.

Door de werkwijze en het unieke mandaat van het NPM is met de komst van het NPM een nieuwe horizon voor toezicht op de vrijheidsbeneming in Nederland werkelijkheid geworden. Het NPM heeft eveneens een groot potentieel om bij te dragen aan een verbetering van de detentieomstandigheden in Caribisch Nederland. Het is dan ook goed om te zien dat in het huidige wetsvoorstel ter wijziging van de Wet College voor de Rechten van de Mens de wet ook van toepassing verklaard wordt op de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het is zaak om de komende jaren in te zetten op een gelijke toepassing van het OPCAT in Europees en Caribisch Nederland en de horizon voor toezicht op de vrijheidsbeneming in dit opzicht verder te verruimen.

bewaring het rapport van het CPT naar aanleiding van het (periodieke) bezoek aan Nederland in 2022 CPT/Inf (2023) 12.